

Краснодарский университет МВД России

О. Ю. Тхаровская

**АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Краснодар
2019

УДК 342
ББК 67.0
Т92

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. П. Нарыкова, доктор философских наук, кандидат юридических наук, доцент (Краснодарский университет МВД России);

Е. А. Летаева, кандидат юридических наук (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

А. В. Ранин (Главное управление МВД России по Краснодарскому краю).

Тхаровская О. Ю.

Т92 Антитеррористическая функция Российского государства : теоретико-правовое исследование / О. Ю. Тхаровская. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2019. – 158 с.

ISBN 978-5-9266-1587-3

Проводится теоретико-правовой анализ форм деятельности государства по борьбе с терроризмом. С учетом различных научных взглядов формулируются основные подходы к исследованию функций государства в отечественной юридической науке. Проводится анализ основных подходов к определению понятия «терроризм» в целях уточнения предметной направленности антитеррористической функции государства. Исследуются вопросы реализации антитеррористической функции Российского государства в правотворческой, правоисполнительной, правоохранительной, организационно-регламентирующей, организационно-хозяйственной и организационно-идеологической формах.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.0

ISBN 978-5-9266-1587-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2019
© Тхаровская О. Ю., 2019

Введение

В силу самых разнообразных причин и условий современное человечество вынуждено решать множество проблем, несущих прямую угрозу его гармоничному развитию. Некоторые из них порождаются природой, иные коренятся в самом обществе. Особую тревогу в их числе вызывает террористическая угроза.

Современный терроризм заметно эволюционировал и превратился в универсальный и мощный фактор деструктивного воздействия на мировые социально-экономические и политические практики, поскольку посягает на фундаментальные, охраняемые государством ценности (жизнь, права и свободы человека, безопасность государства, общества и личности).

Анализ самых крупных терактов, произошедших в 2015–2017 гг., свидетельствует о том, что ни одно государство не защищено в полной мере от террористической угрозы и не в состоянии только собственными силами противостоять ей. Только в 2016 г. имели место 249 терактов в 29 странах мира¹. Изощренность способов, рост количества жертв террористических актов, объемы материального ущерба, дестабилизация порядка социального управления, непрерывно увеличивающаяся география – это далеко не полная картина современного терроризма.

Вполне очевидно, что в современных условиях никакая иная социально-политическая организация, кроме государства, не в состоянии противостоять угрозе террора. В связи с этим решение проблемы формирования эффективной системы функционирования государства в сфере борьбы с терроризмом приобретает особую актуальность.

¹ Угроза международного терроризма и религиозного экстремизма государствам – членам ОДКБ на центральноазиатском и афганском направлениях / под. ред. И.Н. Панарина, А.А. Казанцева. М.: Аналитическая ассоциация ОДКБ, Институт международных исследований МГИМО МИД России, 2017. С. 6.

Усиление акцентов на теме противодействия терроризму, ежегодно звучащей в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию¹, и социальная солидарность в этом вопросе подтверждают тезис о необходимости повышения эффективности антитеррористической деятельности путем систематизации и координации действий общества и государства.

В выступлении от 3 декабря 2015 г. глава Российского государства подчеркнул, что Россия ведет длительную борьбу с агрессией международного терроризма начиная с середины 90-х гг. по настоящее время. Президент России также констатировал, что «невозможно победить международный терроризм силами только одной страны, особенно в условиях, когда границы в мире фактически открыты, а мир переживает еще и новое переселение народов, когда террористы получают постоянную финансовую подпитку»².

Актуальность исследуемой проблемы подтверждается четко сформулированной позицией государства, в соответствии с которой борьба с терроризмом – это «борьба за свободу, правду и справедливость... за жизнь людей и будущее всей цивилизации», а также позицией граждан Российской Федерации, выра-

¹ Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30.03.1999 // Рос. газ. 1999. 31 марта; Какую Россию мы строим: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 08.07.2000 // Рос. газ. 2000. 11 июля; Не будет ни революций, ни контрреволюций: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.04.2001 // Рос. газ. 2001. 4 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 // Рос. газ. 2003. 17 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.05.2004 // Рос. газ. 2004. 27 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 // Рос. газ. 2006. 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 // Рос. газ. 2007. 27 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 // Рос. газ. 2009. 13 нояб.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 // Рос. газ. 2013. 13 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 // Рос. газ. 2014. 5 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. 2–8 дек.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

жающих глубокое понимание тотальной угрозы терроризма, истинные патриотические чувства, высокие нравственные качества и убежденность в необходимости защиты своих национальных интересов, своей истории, традиций и ценностей¹. Все это обуславливает неизбежность принятия государством мер реагирования для противодействия терроризму как на своей территории, так и за ее пределами.

Жизнь, здоровье граждан, безопасность граждан и государства, выступающие непосредственными мишенями терроризма, являются наивысшими ценностями государства. По этой причине обеспечение безопасности общества и государства выступает имманентной целью государственной политики, способствующей созданию условий стабильного функционирования государства и поступательного развития общества.

Решая данную задачу и осуществляя антитеррористическую деятельность, государство выполняет особую функцию, обеспечивающую безопасность общества и устойчивость всей государственной системы.

Указанное обстоятельство обуславливает необходимость исследования и осмысления общетеоретических и прикладных проблем реализации антитеррористической функции Российского государства в современных условиях.

Нами проведено одно из первых монографических исследований, в котором деятельность государства по борьбе с терроризмом рассматривается в плоскости функциональной характеристики государства, впервые обосновывается самостоятельное место и роль антитеррористической деятельности в системе функций государства.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

1. Теоретические основы познания антитеррористической функции Российского государства

1.1. Основные подходы к исследованию функций государства в отечественной юридической науке

Изначально термин «функция» был введен в научную терминологию Г.В. Лейбницем на рубеже XVII–XVIII вв. и длительное время использовался в математике. В социологическом аспекте этот термин упоминается в середине XIX столетия в работах О. Конта, К. Маркса и Г. Спенсера, а в юридическом смысле он встречается в работе Г. Еллинека «Общее учение о государстве», опубликованной в 1900 г.¹

В юридической науке данное понятие приобрело особое, специфическое политико-правовое содержание и смысл². В отечественном дореволюционном правоведении функции государства, как правило, изучались в контексте исследования проблематики целей и задач государства (С.А. Котляревский, Н.М. Коркунов, Ф.В. Тарановский, В.М. Хвостов, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич и др.)³.

Термин «функция государства» стал особым предметом исследования и получил широкое распространение в советский период. Особое внимание правоведов уделялось исследованию

¹ Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права: учеб. пособие. Ростов н/Д, 2002. С. 130.

² Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 11.

³ Котляревский С.А. Правовое государство и внешняя политика. М., 1909; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб., 1914; Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917; Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. М., 1914; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. М., 1894; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910.

проблемы функций государства после XVIII съезда ВКП (б), на котором данный вопрос в своем выступлении И.В. Сталин обозначил как один из основных в теории государства. В докладе отмечалось, что функции государства характеризуют его деятельность в соответствии с теми задачами, которые стоят перед государством на различных этапах развития. В дальнейшем в ряде отечественных фундаментальных исследований, послуживших основой теории функций государства, новые функции государства увязывались с его меняющейся сущностью.

Под функциями государства в этот период в правоведении понимали основные направления его деятельности. В содержание функции включались средства, методы, формы и цели государственной деятельности¹. В советский период отечественной юридической науки, как отмечает В.С. Кудря, было распространено использование понятия функций государства при определении деятельности социалистического государства, обозначении роли государства как основного орудия построения социализма, организации народного хозяйства и т. п.²

Одними из первых советских ученых, сформулировавших понятие и признаки функции государства, предложивших их классификацию, проанализировавших формы и методы их реализации, были М.И. Пискотин, И.С. Самощенко, Л.И. Каск, Н.В. Черноголовкин, М.И. Байтин, А.П. Глебов, А.И. Денисов, Г.Н. Манов, В.С. Петров и ряд других ученых³. Так, И.С. Самощенко определял функции государства как «социальное назначе-

¹ Смирнов В.Т. Функции советского уголовного права. Л., 1965. С. 9; Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства. Воронеж, 1974. С. 22–34.

² Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

³ Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций государства // Советское государство и право. 1956. № 3; Каск Л.И. Функции и структура государства. Л.: ЛГУ, 1969; Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979; Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства: пособие по спецкурсу «Проблемы теории социалистического государства и права». Воронеж, 1974; Бельсон Я.М., Гулиев В.Е., Карева М.П. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. М., 1971.

ние внутри и вне страны»¹. По мнению М.И. Пискотина, функции государства не должны сводиться к его сущности и задачам. Ученый предложил следующее определение: «Функции государства – это направления необходимой деятельности государства, predetermined объективными факторами, потребностями сложившейся общественной жизни, с точки зрения ее внутренних и внешних условий»².

Данные позиции развивались Л.И. Каском, отмечавшим под функциями государства стороны содержания его деятельности, характеризующие его классовое и общесоциальное назначение³. Н.В. Черноголовкин обозначил функции социалистического государства как «выражающие классовую сущность основные направления и стороны в его деятельности по решению исторических задач, стоящих перед государством на главных этапах его развития»⁴. Г.Н. Манов видел социальную роль государства в содержании понятия «функции государства» как охватывающего «узловое, кардинальное направление осуществления государственной власти»⁵. В трудах М.И. Байтина раскрывается определение функции государства как «направления (и стороны) его деятельности, в которых выражаются и конкретизируются его классовая сущность, служебная роль, задачи и цели, закономерности развития по пути к социализму и коммунизму»⁶.

Необходимо обратить внимание на то, что в первых научных определениях функций государства, предлагаемых совет-

¹ Самощенко И.С. Указ. соч. С. 81.

² Пискотин М.И. К вопросу о функциях советского государства в современный период // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 90–91.

³ Каск Л.И. К вопросу о функциях государства // Вопросы государства и права. Л., 1964. С. 69–71; Каск Л.И. Функции и структура государства. С. 9.

⁴ Черноголовкин Н.В. Указ. соч. С. 7.

⁵ Манов Г.Н. Государство и политическая организация общества. М., 1974. С. 142–143.

⁶ Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. С. 190–191; Байтин М.И., Григорьев Ф.А., Демидов А.И., Зайцев И.М., и др. Сущность и типы государства // Теория государства и права: курс лекций. М.: Юрист, 1997. С. 69.

скими учеными, просматривается их классовая обусловленность, при этом прослеживается акцент на социальном назначении государства, «его телеологии, что не всегда учитывалось сторонниками традиционного подхода, основывавшегося на классовой обусловленности функций государства»¹. В то же время социальное назначение и функции государства, по их мнению, выступают явлениями соотносимыми и тесно связанными, но не всегда совпадающими, поскольку «социальное назначение государства – это его историческая миссия, обуславливающая существенные направления, стороны деятельности государства, т. е. его функции»².

Вышеобозначенные точки зрения М.И. Байтина, Г.Н. Манова, Н.В. Черноголовкина ряд авторов относит к *деятельностному подходу*³, которого придерживаются и некоторые современные ученые⁴. Функции государства при этом изучаются в большей степени при помощи категории «деятельность», которая позволяет исследовать обеспечение и реализацию человеческих ценностей государством в реальной жизни. В связи с этим данный подход следует обозначить как *праксеологический*. Среди сторонников данного подхода наблюдаются определенные разногласия в представлениях о функциях государства. Например, В.Е. Чиркин раскрывает функции государства как основные направления его деятельности по решению главных задач, зависящих от этапа развития общества. Ученый акцентирует внимание на необходимости

¹ Пожарский Д.В. Становление теории функций государства в отечественной юридической науке: историографический очерк // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (20). С. 9.

² Туманов С.Н. К вопросу о понятии и структуре функции государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 4 (18). С. 34.

³ Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. М.: Проспект, 2015. С. 32; Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 78–79.

⁴ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001. С. 135–136; Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 156; Терехин Д.В. Охрана международного правопорядка как функция современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 34.

отличать функции государства от функций его органов, более конкретизированных и зависящих как от их задач, так и от их назначения¹. В.Н. Хропанюк определяет функции государства как «основные направления его деятельности, в которых выражается сущность и социальное назначение государственного управления обществом»². В то же время ученый отмечает, что функции государства совпадают в главном – в их понимании как основных направлений в содержании деятельности, определяемых задачами государства, несмотря на то, что «отдельные определения функций государства имеют свои особенности и различия в частностях»³.

Преобладание в советской науке понимания функций государства как основных направлений и сторон деятельности государства не препятствовало ученым предпринимать попытки иной интерпретации их сущности и понятийного содержания. Как достаточно метко было отмечено Н.В. Черноголовкиным, «какой бы аспект теории и практики государственно-правового бытия мы ни взяли, он непременно обнаружит свою связь – большую или меньшую – с вопросом о функциях государства».

Изложенные позже в отечественной науке мнения о содержании термина «функции государства» были условно обобщены, что позволило выделить дополнительно предметно-политический, социально-телеологический и интегративный подходы⁴.

Особенностью предметно-политического подхода выступает определение функций государства как предмета (или направления) и содержания политики государства. Среди представителей данного подхода выделяются такие ученые, как А.И. Денисов, В.С. Петров, А.Б. Венгеров, Л.А. Морозова. Положительным в данном подходе выступает исследование тесной связи функций

¹ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. С. 135–136.

² Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 156.

³ Черноголовкин Н.В. Указ. соч. С. 5.

⁴ Радько Т.Н. Указ. соч. С. 32; Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 78–79.

государства и политической деятельности, что способствует их тщательному анализу на прикладном уровне. Так, А.И. Денисовым было предложено под функциями государства понимать его предметно-политическую характеристику¹. В.С. Петров в качестве отличительной черты основной функции государства указывал необходимость ее проявления не в деятельности какого-либо одного государственного органа, а всей системы государственных органов. При этом в основных функциях, по его мнению, раскрывается природа данного государства, его «политическое назначение в области внутренней жизни общества и во взаимоотношениях с другими государствами»². Позже А.Б. Венгером под функцией государства предлагалось понимать «рассматриваемые в комплексе предмет и содержание деятельности государства на определенном направлении и обеспечивающие ее средства и способы»³. Схожее мнение высказывалось Л.А. Морозовой, определявшей функции государства как «особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, охватывающий основные направления его деятельности по управлению обществом»⁴.

Исследование функций государства с философско-правовой, кибернетической и социологической позиций в начале 1970-х гг. Л.В. Николаевой и Л.И. Каском стало основой для предложения ими понимать под функцией государства его цель⁵. Сторонниками *социально-телеологического подхода* (И.С. Самощенко, Л.И. Каск,

¹ Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. М., 1963. С. 315.

² Петров В.С. Некоторые вопросы теории социалистического государства // Правоведение. 1961. № 4. С. 3–15.

³ Венгер А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 85.

⁴ Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1992. № 6. С. 98–108.

⁵ Каск Л.И. Функции и структура государства. С. 4, 8–11; Каск Л.И., Николаева Л.В. О некоторых вопросах понятия функций государства // Вестн. Ленингр. ун-та. 1974. № 11. Сер.: Экономика, философия, право. С. 103–111.

Л.В. Николаева, А.П. Глебов, Ю.Б. Кравченко и др.) отмечалось, что функции государства главным образом являются проявлением социального назначения государства и обусловлены его телеологией. Позиции И.С. Самощенко и Л.И. Каска, указанные ранее, были раскрыты в трудах А.П. Глебова, характеризующего функцию государства как социально-классовое назначение государства, которое реализуется в целенаправленном его воздействии на общественные отношения (объекты функций)¹. Ю.Б. Кравченко дает более абстрактное понятие функции государства, определяя ее как форму политической организации общества в целом².

Развитие данного подхода прослеживается в трудах Ю.А. Тихомирова и Д.В. Пожарского, при этом обращают на себя внимание некоторые особенности их исследований функций государства.

Взгляд Ю.А. Тихомирова на исследуемую категорию заключается в обосновании «воздействия общества и права на государство»³, что позволяет определить подход следующим образом: функции государства представляют собой легализованное выражение целей и основных дел государства. Ученый указывает, что функции государства представляют собой его социально полезную деятельность, цели и основные дела государства определяются «в конституциях, законах, посланиях Президента России, концепциях развития отдельных сфер общества»⁴, в связи с чем подход Ю.А. Тихомирова предлагается обозначить как *нормативно-телеологический*.

¹ Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства: пособие по спецкурсу «Проблемы теории социалистического государства и права». Воронеж, 1974. С. 34.

² Кравченко Ю.Б. О понятии и классификации функций социалистического государства // Правоведение. 1977. № 6. С. 38–44.

³ Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 7.

⁴ Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 3–16; Тихомиров Ю.А. Государство. С. 169–179.

Интерес представляет изучение функций государства с использованием аксиологического подхода, учитывая особый смысл и значение вопросов государственной аксиологии в современных условиях. Сущностной ценностью государства, по мнению Д.В. Пожарского, выступает его уникальная и монополярная способность обеспечивать социальные интересы в самых разнообразных формах и самыми разнообразными методами и средствами. В этом, с точки зрения Д.В. Пожарского, состоит главное ценностно-смысловое основание государства и коренится природа каждой его функции. В предложенном ученым определении функций государства сделан акцент на онтологической связи государства и его функций: «...имманентные направления и виды публично-властной деятельности государства, обусловленные целями и задачами, выражающие его сущность и ценность»¹. Предложенное исследование ценностно-телеологических аспектов функционирования государства отличается от ранее представленных в научной среде и позволяет рассмотреть функции государства в качестве целостного, постоянно развивающегося явления, находящегося в прямых и обратных связях с социальной действительностью. Данный подход исследования функций государства в рамках социально-телеологического можно определить как *ценностно-целевой*.

Интегративный подход характеризует в большей степени постсоветские исследования категории «функции государства». В их понятие включаются, кроме деятельностных свойств, также методы, формы и средства, социально-телеологические компоненты: цель, задачи, социальное назначение. К приверженцам данного подхода можно отнести И.Ф. Ракитскую, В.М. Корельского, В.Д. Перевалова, С.А. Комарова, А.В. Малько, В.М. Сырых,

¹ Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 6, 9.

В.В. Оксамытного¹ и др. Представляет интерес точка зрения М.М. Рассолова, В.О. Лучина и Б.С. Эбзеева, которые попытались дать комплексное определение и предложили под функциями государства понимать рассматриваемые в комплексе предмет, содержание деятельности государства на определенном направлении и обеспечивающие ее средства и способы. Ученые в содержание деятельности включили политическую, структурную, территориальную организации как единое целое². С.В. Бабаев отмечает, что под функцией государства необходимо понимать в совокупности одно из основных направлений деятельности государства, а также цели, методы, формы и средства ее осуществления. В то же время в содержание функции государства включаются предмет функции, цели функции, методы, формы и средства ее осуществления как взаимодействующие элементы³. С.А. Комаров под функциями государства также понимает основные (главные) направления его деятельности. Однако ученым уточняется направленность на реализацию стоящих перед государством задач в присущих ему формах и методах для достижения целей, обусловленных классовой, общесоциальной сущностью и социальным назначением⁴.

Примечательны предлагаемые современными исследователями определения функции государства, в которых предпринята попытка объединить основные моменты деятельностного, пред-

¹ Ракитская И.Ф. Теория государства. СПб., 1999. С. 130; Корельский В.М., Перевалов В.Д. Теория государства и права. М., 1998. С. 143; Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 214–215; Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С. 22; Оксамытный В.В. Общая теория государства и права: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. URL: <http://www.iprbookshop.ru/52525.html> (дата обращения: 09.03.2017).

² Рассолов М.М., Лучин В.О., Эбзеев Б.С. Теория государства и права. М., 2000. С. 94.

³ Бабаев С.В. Теория функций современного Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 7.

⁴ Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. 7-е изд. СПб., 2004. С. 99; Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 162.

метно-политического и социально-телеологического подходов. Данные определения можно отнести к интегративному подходу.

В свою очередь, А.Г. Андреев предлагает определять функции государства как «момент сущности государства, определяющий направления воздействия государства на общественные отношения, в которых находит отражение социальное или классовое предназначение государства на определенном этапе его развития»¹. Неоднозначным представляется применение в правовом определении философской категории «момент сущности» и упоминание классового подхода, учитывая политико-правовое состояние развития современного общества. В то же время необходимо учитывать, что именно функции являются главным индикатором содержания сущности государства на конкретном историческом этапе развития².

Обоснованные сомнения вызывает подход Н.Н. Алексева, согласно которому предлагается отождествлять функции и цели государства³. Функции государства представляются направлениями его деятельности по достижению поставленных целей. Государство объективно «обречено» на выполнение своих функций, так как невыполнение той или иной функции может вызвать негативные последствия⁴. В то же время функции государства должны соответствовать объективным потребностям общества. Отдельные функции государства – это лишь относительно самостоятельные аспекты целостной и единой по своей сути функциональной деятельности государства по созиданию, поддержанию и практическому осуществлению соответствующего государственно-правового порядка.

¹ Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7.

² Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 16.

³ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 551.

⁴ Дмитрук В.Н. Теория государства и права. Минск. 1999. С. 23.

Предлагаемый М.М. Меркуловым подход к пониманию функций государства как направлениям его деятельности, без реализации которых невозможно существование государства¹, представляется достаточно спорным. История развития Российского государства демонстрирует многократные случаи игнорирования отдельных функций в социальной, экологической и других сферах, что свидетельствует о неправомерном характере деятельности государства, но это не привело к прекращению существования его самого.

Не менее интересно предложение рассматривать функции государства в тесной связи с обществом как основные направления деятельности общества, нацеленные на решение общих дел его субъектов (субъектов гражданского общества), при этом выделяется понятие генеральной функции государства, объясняющей предназначение государства в отношении общества и охватывающей решение всевозможных задач государства, относящихся к его минимальным функциям и особым задачам². Возможно, установление генеральной функции государства может выступить в качестве цели и методологической основы его деятельности как основы жизнеобеспечения институтов гражданского общества. А.В. Мелехиным функции государства рассматриваются как основные направления его деятельности по управлению обществом, отражающие цели и социальное назначение государства³. По мнению ученого, функции государства выступают объективной категорией, а их конкретная реализация может быть воплощена в жизнь только с учетом политических компромиссов, в чем проявляется субъективный (человеческий) фактор

¹ Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного Российского государства: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. С. 13, 18.

² Проблемы общей теории права и государства: учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 629.

³ Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. М.: Маркет ДС, 2007. С. 97–101.

определения функций государства и его функционирования. А.В. Мелехин отмечает комплексный и синтезирующий характер функций, указывает на недопустимость их отождествления как с самой деятельностью государства в целом, так и с отдельными ее аспектами, а также с деятельностью государственных органов. Ученый объясняет это тем, что функции структурно состоят из различных элементов, среди которых деятельность государства стоит в ряду таких составляющих, как цели, задачи и т. п. Эта мысль прослеживается в работах Е.Е. Тонкова, раскрывающего внутреннее содержание функции путем включения взаимодействующих элементов: предмета функции, ее целей, методов, форм и средств осуществления¹.

Содержание конкретной функции государства включает сходные разновидности государственной деятельности. При этом важно, чтобы государственная деятельность была стабильной системой в определенном направлении. Представляется убедительным положение о том, что функции государства выражают содержание самого государства, что в них проявляется реальная роль, выполняемая государством в процессе решения задач развития общества и самого государства. В то же время представляется спорной позиция А.В. Мелехина, согласно которой функции государства всегда выражают и отражают социально-классовую сущность². Подобное убеждение высказывается В.А. Затонским, согласно которому функции государства определяются как «обязательные, определяющие направления внутренней и внешней деятельности, которую государство непременно должно осуществлять, обусловленные его сущностью и социальным назначением, а также необходимостью осуществления действий,

¹ Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2010. № 1. С. 3–7.

² Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2004. С. 54.

направленных на преимущественную реализацию как общесоциальных, так и конкретных классовых, иных групповых, национальных, религиозных и других интересов на данном этапе либо на всем протяжении развития общества»¹. Данный подход, на наш взгляд, на современном этапе не может быть применим ко всем государствам в столь категоричной форме по причине реализуемого ими стремления к достижению цели – обеспечению стабильного функционирования государства и созданию условий для формирования и развития гражданского общества.

С точки зрения А.Г. Гулягина, функции государства – это действия государства, обусловленные современным состоянием различных сфер его жизни (экономической, политической, демографической и т. д.) посредством деятельности его органов в заранее установленных целях². Несколько иной подход у Е.В. Рябовой, определяющей функции государства как «объективно необходимое властное управленческое государственное воздействие (в рамках объекта каждой функции) в направлении реализации социального назначения государства как результата взаимодействия общества и власти»³. Анализ предлагаемых современными исследователями понятий функции государства подтверждает обоснованность подхода к данной функции как к комплексному, сложному по структуре и содержанию явлению, в котором диалектически сочетаются сущность и явление, должное и сущее, структура и элемент и т. д.⁴

Н.И. Глазунова изложила свой взгляд на функции государства, определяющий их как «виды управляющего воздействия на

¹ Затонский В.А. Эффективная государственность в личностно-правовом измерении: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008. С. 11.

² Гулягин А.Ю. Функции государства: элементы содержания // Юридический мир. 2013. № 4. С. 50–53.

³ Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 34.

⁴ Там же. С. 14.

общество со стороны органов государственной власти и должностных лиц, главные направления их деятельности или, иными словами, государственная политика – внутренняя и внешняя»¹. С точки зрения Н.И. Глазуновой, посредством функций государством выполняется его главное предназначение, заключающееся в удовлетворении насущных интересов и потребностей людей. В качестве одной из основных указывается потребность в безопасности (физической, экологической, социальной, психической), которая должна быть связана с «уверенностью в наличии контроля за происходящими событиями». Примечательно, что, исследуя функции государства, Н.И. Глазунова выделяет сущностные (базовые) функции, устоявшиеся у большинства народов и в разные времена, и функции, обусловленные «конкретно-временными обстоятельствами»². Представляется убедительным мнение ученого о том, что государство, принимая вызов времени, вынуждено брать на себя новые дополнительные задачи, виды деятельности, несмотря на неизбежное увеличение нагрузки и напряжения госаппарата, необходимого для сохранения общества, обеспечения его стабильности в меняющихся условиях.

Многие ученые сходятся во мнении, что на разных этапах исторического развития государства ему свойственны различные функции, при этом у некоторых правоведов понимание значимости современных функций государства не совпадает с пониманием сущности современного этапа³. Одни функции, изначально присущие государству, сохранились (например, правоохранительная), другие остались, но изменились методы их реализации по причине достижений научно-технической революции, некоторые функции приобрели иное содержание (функция поддержания ми-

¹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. М., 2008. С. 101.

² Там же.

³ Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. М.: Новый индекс, 2012. С. 5.

ропорядка¹). Данный вопрос представляется актуальным по причине существенных изменений, происходящих в государстве в связи с воздействием активно развивающихся процессов глобализации в экономической и политической сферах, региональной интеграции экономики, усиления влияния деятельности транснациональных корпораций, международных субъектов публичного права. Целенаправленное управленческое воздействие на различные сферы общественной жизни осуществляется государством через реализацию своих функций. Это обстоятельство служит причиной научного интереса к функциям государства.

Итак, функции государства выступают комплексными направлениями и видами публично-властной деятельности. Они обеспечивают реализацию социального назначения государственного управления обществом, основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач, реализуемые в характерных для данного государства формах и свойственными ему методами. При этом отграничение одного направления деятельности государства от другого, связывающее каждое с определенной частью государственного аппарата, возможно путем обозначения понятия функций государства². Представляется, что без анализа связи государственных функций и определенных звеньев государственного механизма невозможно установить степень целесообразности и эффективности последних.

Интересна отмеченная в работах А.И. Гнатенко точка зрения о том, что функции государства представляют собой объективно необходимые, обязательные направления его деятельности по управлению делами общества, выражающие его сущность и социальное назначение, детерминированные целями, задачами

¹ Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 199, 416.

² Кудря В.С. Указ. соч. С. 12.

государства и потребностями общественного развития¹. Очевидно, что социальное назначение выступает в качестве первоочередного признака преимущественно в демократических государствах. К тому же необходимо учитывать, что функции государства не являются чем-то застывшим, неизменным, раз и навсегда данным. В зависимости от конкретных исторических условий элементы этих общих функций могут приобретать самостоятельное значение, становясь в силу особой значимости самостоятельными функциями. Система и содержание функций государства обусловлены сущностью государства и иными социально-экономическими и политическими факторами². Согласно одному из подходов, функции современного государства представляют собой «жизненно важные, нормативно регламентированные и организационно обеспеченные в условиях современного демократического общества сферы конкретной деятельности государства, обусловленные объективно необходимыми его целями и задачами, выражающие его цивилизационную сущность и социальное назначение»³.

Среди предложений современных исследователей заслуживает внимания определение, сформулированное В.С. Кудрей, согласно которому функции современного государства представляют собой основные комплексные направления его деятельности, оказывающие помощь в достижении его целей, решении поставленных в рамках этих целей задач, выражающие сущность государства и его социальное назначение в обществе⁴. В то же время прослеживается необходимость нормативной регламента-

¹ Гнатенко А.И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

² Пожарский Д.В. Методологические составляющие теории функций государства // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4. С. 15–21.

³ Рассолов М.М. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. А.И. Бастрыкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 108.

⁴ Кудря В.С. Указ. соч. С. 47.

ции и организационного обеспечения функций государства как условий признания существования и основы реализации той или иной его функции¹. Эти положения прослеживаются в предлагаемом А.М. Милюковым определении функций государства как обусловленных основными и объективно необходимыми целями, определяющими сущность и социальное назначение государства, направлений нормативно регламентированной и организационно обеспеченной деятельности государства².

Функции государства не являются неизменными и статичными. Их изменение связано с ходом исторического развития общества, предопределяющего изменения такого политико-правового института, как государство. Независимое государство реализует свои функции с помощью деятельности государственной власти в целях обеспечения его устойчивого развития во всех сферах жизнедеятельности с учетом потребностей населения. Если определенные государственные задачи имеют большую значимость, то они способствуют формированию новых функций. Глобальность проблем вынуждает рассматривать отдельные аспекты не как часть существующих функций, а как отдельные направления деятельности конкретного государства. Из этого следует, что функция государства включает группу однородных значимых задач, поставленных перед государственной властью и реализуемых через полномочия государственных органов.

Анализируя вышеизложенное, необходимо отметить, что сторонниками интегративного подхода аргументирована возможность изменения функций государства в зависимости от конкретных исторических условий их реализации и реально осуществляемой государством деятельности. Подтверждением этому высту-

¹ Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. дис. наук. С. 23.

² Милюков А.М. Экономическая функция Российского государства и роль таможенных органов в ее реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 11.

пают существенные изменения в мире в целом, а также в конкретных, отдельно взятых государствах, развивающиеся как под воздействием процессов глобализации во всех сферах развития общества, так и под воздействием новых факторов в лице транснациональных корпораций и других международных субъектов публичного права, претендующих на политико-правовое доминирование. Данные изменения способствуют формированию новых функций государства в силу трансформирующихся политических, социально-экономических, культурных, правовых и других условий в ходе его развития.

В предложенных сторонниками интегративного подхода определениях отражаются комплексность, объективная необходимость, нормативная регламентация и организационная обеспечиваемость формирующихся и изменяющихся в зависимости от конкретных исторических условий направлений деятельности государства по управлению делами общества, выражающих его сущность и социальное назначение, детерминированных целями, задачами государства и потребностями общественного развития, реализуемых во внутренней и внешней политике государства.

Обоснованию выделения новых функций государства способствует определение критериев функции государства (или общих черт, позволяющих аргументировать самостоятельность новой функции государства).

М.И. Байтиным предлагаются следующие критерии разграничения государственных функций между собой: объект воздействия или специфика общественных отношений, на которые осуществляется государственное воздействие, и обусловленная ими особенность содержания каждой функции, т. е. однородность видов государственной деятельности¹.

¹ Байтин М.И. Ученые записки. Саратов, 1970. Вып. XIX. Ч. I. С. 9.

Подобный подход можно отметить у Л.И. Загайнова, выделяющего среди критериев разграничения функций государства, во-первых, объект воздействия, включающий своеобразие общественных отношений, на которые оказывается государственное воздействие, и, во-вторых, обусловленную этим специфику содержания каждой функции, понимая под этим однородные виды деятельности государства¹.

Л.А. Морозова более подробно раскрывает основания обособления функций государства и к их существенным признакам относит следующее: устойчиво сложившуюся предметную деятельность государства в основных сферах жизни общества; непосредственную связь между сущностью государства и его социальным назначением, реализующуюся в функционировании государства; «направленность деятельности государства на выполнение крупных задач и достижение целей, встающих на каждом историческом этапе; особые формы реализации функций государства (правовые и организационные), обусловленные применением специфических методов управления, в том числе властно-принудительных»².

Представляет интерес позиция А.П. Глебова³, отмеченная и раскрытая в трудах С.Н. Туманова, согласно которой функция государства включает в себя следующие элементы: объект (определенный вид или сфера общественных отношений – экономических, политических, культурных, экологических и т. д.), представляющий собой социально-классовое назначение государства; фактическую деятельность государства по реализации его социально-классового назначения; «объект функции (то, на что направлено воздействие

¹ Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968. С. 14–15.

² Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 86.

³ Глебов А.П. Проблемы структуры функций государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 8.

государства); основную цель такой деятельности; методы, способы, принципы и средства реализации функций»¹.

Согласно мнению А.Г. Андреева, структура функции включает как минимум четыре элемента: объект (объектную направленность), социальное назначение государства, фактическую деятельность и цель, на достижение которой направлена функция². А.В. Козловым предлагается под структурой функции государства понимать систему следующих элементов: субъект, объект, нормативная основа, однородный характер деятельности и цель³. Данный подход представляется более правильным, но, по нашему мнению, цель должна быть направлена на обеспечение ценностей государства и деятельность государства должна быть объективно обусловлена и необходима для его устойчивого и стабильного развития.

Если обобщить мнения ученых, то структура функций государства будет следующей: объект, целевая составляющая, субъекты, деятельность в единстве с принципами, методами и средствами и нормативно-правовая основа. Необходимым критерием определения самостоятельности функции государства выступает наличие у функции своего объекта воздействия и содержания. Объектом выступает определенная, отличная от других сфера общественных отношений, на которую направлено государственное воздействие. Содержание функции при этом показывает, что делает государство, чем занимаются органы государственной власти, какие вопросы они решают.

Рассмотрение подходов ученых к выделению функций государства позволяет отметить следующие общие черты: содержа-

¹ Туманов С.Н. Указ. соч. С. 38.

² Андреев. А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

³ Козлов А.В. Функция Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2011. № 5–14. Т. 1. С. 240.

ние функций во многом зависит от происходящих процессов в обществе конкретного государства, что говорит об их историчности; их содержание постепенно и неизбежно трансформируется под влиянием развивающейся глобализации и транснациональной интеграции; в них отражаются однородные аспекты деятельности государства; они охватывают в целом всю деятельность государства, таким образом характеризуя ее; они не тождественны функциям конкретных государственных органов, обеспечивающих через свою деятельность реализацию государственных функций; по существу в большинстве своем собирательны и комплексны; характеризуются различными формами реализации; отличаются комплексным и системным законодательным закреплением в международных, государственных, региональных, а порой и местных нормативных правовых актах.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод о том, что основные положения учений о функциях государства, сформировавшиеся в советский период в юридической науке, до сих пор актуальны как в теоретическом, так и в методологическом плане. Они позволяют решать немаловажные научные проблемы. В то же время, как верно отметил Т.Н. Радько, несмотря на большое количество предлагаемых в научной среде определений¹, теоретиками не выработано бесспорного, общепринятого, признанного всеми в научной и учебной литературе определения функций государства. Это объясняется политико-правовым значением вопроса о функциях государства, определяющим его сложность и дискуссионность. Изменение содержания ряда функций государства и появление новых функций последовало после перехода от советского государственного строя к формированию правового государства и рыночной экономики в 1980-90-х гг. Политические преобразования того времени послужили основой

¹ Радько Т.Н. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2001. С. 57.

для появления новых научных исследований функций государства. Обобщая предложенные теоретиками определения, представляется возможным выделить следующие подходы: прагматологический, предметно-политический, социально-телеологический (в рамках которого следует обозначить нормативно-телеологический и ценностно-целевой подходы) и интегративный.

Понятие функции государства, на наш взгляд, способствует определению характера и содержания деятельности государства, на наш взгляд, обоснованности и правильности выбора приоритетных направлений на определенном этапе исторического развития, повышению уровня эффективности и организованности государства. Ввиду этого предлагается уточнить и дополнить ранее предложенные определения функций государства и понимать под ними обусловленные целями и задачами государства, а также потребностями общественного развития нормативно регламентированные и институционально обеспеченные комплексные направления и виды публично-властной деятельности, выражающие сущность и социальное назначение государства.

Проведенный анализ мнений и позиций ученых показал, что предметом научных дискуссий выступает вопрос о количестве, видах, признаках и структуре функций, которые признаются за государством. Изучение данного вопроса позволяет взглянуть на государство с учетом его разносторонней деятельности. Представляется возможным выделить такие признаки функций государства, как историчность, трансформирование содержания функции государства под влиянием развивающейся глобализации и транснациональной интеграции, отражение однородных аспектов деятельности государства, охват в целом всей деятельности государства, комплексность, реализация в различных формах, наличие законодательного закрепления в международных, государственных, региональных и муниципальных нормативных пра-

вовых актах¹. В структуру функций государства предлагается включить следующие элементы: объект, целевую составляющую, субъекты, деятельность в единстве с принципами, методами и средствами, нормативно-правовую основу.

1.2. Понятие и содержание антитеррористической функции Российского государства на современном этапе

Высокий уровень правопорядка является существенным условием нормального функционирования государства и прогрессивного развития общества. В то же время глобализация спровоцировала возникновение такого явления, как транснациональная преступность, которая, в свою очередь, привела к увеличению числа способов и средств совершения различных преступлений. В конце XX – начале XXI в. формирующаяся новая глобальная угроза человечеству – терроризм – послужила причиной изменения характера и направления деятельности государства, необходимости постановки и реализации соответствующих задач, которые не знала история. Данные предпосылки послужили основой формирования политики государства, направленной на борьбу с терроризмом. Подтверждением этого выступают ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, в которых обозначены актуальные задачи, стоящие перед государством на определенном этапе. Анализ ежегодных посланий за период с 1997 г. по настоящее время показывает акцентирование особого внимания на борьбе с терроризмом на государственном уровне, что подтверждает становление и раз-

¹ Рябченко А.Г., Тхаровская О.Ю. Формирование антитеррористической функции государства на современном этапе: теоретико-правовой аспект // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 29–32.

витие антитеррористической функции Российского государства на современном этапе развития.

Впервые о терроризме как последствии сепаратизма упоминается в речи, посвященной чеченскому народу в послании Президента РФ 1999 г., в котором также в качестве ключевой задачи ставится борьба с транснациональной организованной преступностью, обозначается необходимость решительных мер по борьбе с терроризмом¹. В 2000 г. был обозначен новый для России тип внешней агрессии – международный терроризм, а также была предпринята попытка перенести эту угрозу внутрь страны. По убеждению главы государства, Россия столкнулась с системным вызовом государственному суверенитету и территориальной целостности, оказавшись лицом к лицу с силами, стремившимися к геополитической перестройке мира. Территория Чечни была объявлена «плацдармом для экспансии в Россию международного терроризма»².

В обращении Президента России в 2001 г.³ были отмечены усилия федерального центра по борьбе с террористами и наведению конституционного порядка, поставлена задача по доведению работы по ликвидации очагов терроризма до конца. О вероятности терактов в республике Чечня и необходимости преодоления этой угрозы В.В. Путин говорил в своем послании в 2003 г.⁴; в нем же международный терроризм упоминается в качестве серьезной угрозы мирового масштаба, угрожающей как отдельным государствам, так и мировому сообществу в целом. Глава госу-

¹ Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30.03.1999 // Рос. газ. 1999. 31 марта.

² Какую Россию мы строим: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 08.07.2000 // Рос. газ. 2000. 11 июля.

³ Не будет ни революций, ни контрреволюций: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.04.2001 // Рос. газ. 2001. 4 апр.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 // Рос. газ. 2003. 17 мая.

дарства признал, что Россия оказалась одной из первых стран, которые столкнулись с масштабной угрозой международного терроризма. Особая роль отводится сформировавшемуся анти-террористическому сообществу, в которое входит и Россия, как инструменту координации межгосударственных усилий в борьбе с терроризмом. Было также отмечено, что в последнее десятилетие прошлого века государство защищало целостность страны и отстаивало демократические завоевания народа в борьбе с международным терроризмом, при этом международный терроризм был обозначен как острая угроза XXI в. По мнению Президента России, линия в борьбе с террором остается неизменной и последовательной¹. Здесь же обозначаются первоочередные задачи: развитие международно признанных правовых инструментов, коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз, укрепление антитеррористической коалиции.

Акцентируя внимание на опасности распространения оружия массового поражения, Президент РФ в своем послании 2006 г. отмечает стремление террористов к завладению этим оружием и недопустимости этого, а также ставит вопрос об эффективности борьбы с терроризмом, в том числе в рамках международного партнерства². Борьба с терроризмом перечисляется среди прочих стратегических планов государства в послании 2007 г.³ В послании Д.В. Медведева в 2009 г. обозначалась необходимость борьбы с террористическими преступлениями в отношении представителей власти, духовенства и силовых структур,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.05.2004 // Рос. газ. 2004. 27 мая.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10.05.2006 // Рос. газ. 2006. 11 мая.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 // Рос. газ. 2007. 27 апр.

дестабилизирующими обстановку, мешающими нормальному развитию экономики и социальной сферы на Северном Кавказе¹.

Об укреплении режимов нераспространения, противодействию международному терроризму и ведении непримиримой борьбы с ним отмечалось в посланиях 2013² и 2014³ гг. В послании 2015 г. говорится о необходимости участия в совместной борьбе с терроризмом на международном уровне⁴, в послании 2016 г.⁵ прослеживается та же тенденция.

Так, можно констатировать, что на протяжении 17 лет в посланиях Президента РФ обозначается серьезность угроз как внутреннего, так и международного терроризма, чем обуславливается необходимость реализации длительной, комплексной и системной антитеррористической деятельности Российского государства как одного из основных направлений в политике.

Необходимо отметить, что в научной литературе ведутся дискуссии относительно трактовки и соотношения таких понятий, как «противодействие терроризму», «антитеррористическая деятельность» и «борьба с терроризмом»⁶. Эти понятия применительно к антитеррористической функции государства в рамках

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 // Рос. газ. 2013. 13 дек.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 // Рос. газ. 2014. 5 дек.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. 2–8 дек.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. 2–8 дек.

⁶ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. М.: Молодая гвардия, 2008. С. 414–419; Попов С.Е. О соотношении понятий «борьба с терроризмом» и «противодействие терроризму»; Сафаров Х.С. К вопросу о соотношении законодательных определений понятий «антитеррористическая деятельность», «противодействие терроризму», «контртеррористическая деятельность» и «борьба с терроризмом» // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4 (20). С. 89–94; Петрищев В.Е. Природа терроризма и проблемы борьбы с ним в России. URL: <http://www.law.edu.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

проводимого исследования используются как синонимы, под которыми понимается бескомпромиссное противоборство с терроризмом в целях его искоренения.

Среди значительного количества работ, исследующих теорию функций государства, антитеррористическая деятельность не рассматривалась правоведами в качестве самостоятельной функции, а также она не определялась и в качестве подфункции. В научной литературе можно встретить лишь упоминание о деятельности государства по борьбе с терроризмом либо предположить ее включение в содержание охранительной функции (или функции охраны прав и свобод граждан, правопорядка)¹, исходя из предлагаемых определений, а также в функцию обороны², функцию обеспечения мира и поддержки мирового порядка³.

Потребность в проведении теоретико-правового обоснования формирования антитеррористической функции в России на современном этапе, вероятно, сопряжена с активным распространением терроризма, представляющего собой опаснейшее социальное явление, поражающее сознание отдельного человека, семьи, коллектива, общества и государства. Эффективность борьбы с ним требует принятия мер на всех уровнях: на уровне индивидуального противостояния, путем реализации общегосударственной полномасштабной кампании, а также путем объединения международных усилий.

¹ Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005; Сим А.В. Функции охраны прав и свобод личности в современном Российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015.

² Утяшов Э.К. Функция обороны от нападения извне современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

³ Новиков Д.С. Участие в обеспечении мирового порядка как функция Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005.

Необходимо признать, что преодолеть сформировавшуюся угрозу и обеспечить антитеррористическую безопасность на всей территории России исключительно с помощью органов исполнительной власти, включая усилия всех правоохранительных органов, невозможно. Требуется объединение усилий органов власти и инициативы со стороны населения, включая активную гражданскую позицию по данному вопросу.

До настоящего времени работа общества и государства по противодействию терроризму представляла собой отдельные меры, связанные с разными аспектами существующей проблемы. В большей степени они носили характер «точечного» реагирования, не представляя собой единую согласованную систему. Значимым шагом по решению данной проблемы было принятие в 2009 г. Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации¹. Обеспечению эффективности проводимой государством политики по противодействию терроризму будет способствовать разработка единой государственной стратегии противодействия терроризму, так как данное направление деятельности государства должно осуществляться непрерывно, планомерно и системно. В то же время должны быть охвачены все стороны проблемы, начиная с борьбы с вовлечением в террористическую деятельность отдельных лиц по каким-либо мотивам и заканчивая недопущением оправдания террористов или сочувствия им в обществе. По нашему мнению, невозможно добиться успеха в решении указанной проблемы на основе временных, периодических или кратковременных мероприятий².

Обеспечение национальных интересов в исследуемой сфере государственной деятельности требует разработки и реализации

¹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Рос. газ. 2009. 20 окт.

² Эриашвили Н.Д. Экономическая безопасность в контексте формирования системы национальной безопасности государства // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 3. С. 31–34.

стратегии противодействия терроризму на краткосрочный и долгосрочный периоды. Это обусловлено возросшей активностью развитием международного терроризма, стремящегося к геополитической перестройке мира, выступающего особой угрозой государственному суверенитету и территориальной целостности государств¹. Необходимо проведение многовекторной работы на государственном уровне: проработка мер по индивидуальной профилактике, выработка мер по «антитеррористической прививке» общества, обеспечение активного участия в ООН и других международных организациях по разработке унифицированного понятия терроризма и его критериев, единой международной концепции по борьбе с терроризмом, при необходимости обеспечение участия в международных операциях по пресечению терроризма. Теоретическое обоснование в этой сфере позволит определить главные ориентиры в содержании антитеррористической функции Российского государства на современном этапе.

Исследование элементов функции государства по противодействию терроризму (целей, задач, объекта, нормативной основы, субъектов деятельности, а также механизма ее реализации) позволяет обосновать формирование антитеррористической функции государства как самостоятельной.

Формулирование определения понятия «терроризм», применимого на современном этапе, сопряжено с некоторыми трудностями его нормативного закрепления. В науке представления о терроризме достаточно полно разработаны учеными в области философских, социологических, юридических и политических наук. Исследование теоретико-правового значения понятия «терроризм» позволит определить элементы, входящие в содержание терроризма как явления, что представляется необходимым для уточнения цели и объекта исследуемой функции.

¹ Какую Россию мы строим: послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 08.07.2000 // Рос. газ. 2000. 11 июля.

В 30-х гг. XX в. впервые в рамках правового поля было определено понятие терроризма как нового явления общественных отношений, представляющего собой опасную по масштабам, непредсказуемости и последствиям общественно-политическую проблему.

В 1934 г. на Мадридской конференции по унификации уголовного законодательства было принято следующее определение терроризма: применение какого-либо средства, способного терроризировать население в целях уничтожения всякой социальной организации¹.

В ст. 1 постановления Правительства РФ от 15.03.1999 № 288 «О подписании Договора о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом» было закреплено определение, согласно которому терроризм – это «противоправное уголовно наказуемое деяние, совершенное в целях нарушения общественной безопасности, оказания воздействия на принятие органами власти решений, устрашения населения, проявляющееся в виде: насилия или угрозы его применения в отношении физических или юридических лиц; уничтожения (повреждения) или угрозы уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающих опасность гибели людей; причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенного в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападения на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебное помещение либо транспортные средства лиц, пользу-

¹ Рябченко А.Г., Тхаровская О.Ю. Указ. соч.

ющихся международной защитой; иных деяний, подпадающих под понятие террористических в соответствии с законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом». Существенным недостатком данного определения выступало то, что оно не было научно разработанным и представляло собой простое перечисление деяний. Те же недостатки присущи определению терроризма, закрепленному в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г.¹, причем перечисляемые в нем деяния существенно отличаются от указанных ранее.

Неоднозначный правовой подход к понятию «терроризм» препятствует формированию четких критериев при отнесении как идеологий, так и преступных деяний к террористическим и позволяет свободную трактовку и применение (либо неприменение) их в отдельных случаях по усмотрению правоприменителя или под воздействием политических факторов. Этим можно объяснить реализуемые стремления по гармонизации национального и международного законодательства. Например, в ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» было закреплено определение терроризма как идеологии насилия и практики воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанных с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. Данное определение в 2009 г. было включено в ст. 3 Модельного закона «О противодействии терроризму», принятому Межпарламентской Ассамблеей государств – участ-

¹ Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (г. Шанхай, 15.06.2001). URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 30.05.2017).

ников СНГ¹. Это позволяет сделать вывод о формировании единообразного подхода в государствах СНГ к определению данного понятия, в том числе путем унификации и гармонизации национальных законодательств, и подтверждает возможность и необходимость выработки единого международного универсального понятия «терроризм» в целях единообразного его понимания и применения.

Представляется убедительной выраженная отдельными зарубежными авторами точка зрения о том, что терроризм в последнее время представляет собой концепцию сформировавшегося метода политического насилия, а не определяется как способ действий, присущий конкретной идеологии, преступной организации либо конкретному преступнику. Скорее, идеология используется как основа и средство оправдания террористической деятельности, способ вовлечения в нее новых лиц.

К сожалению, в таком виде в наши дни терроризм в своих отдельных проявлениях (например, Аль-Каида, Исламское государство и др.) демонстрирует признаки комплексной саморегулируемой и самоорганизующейся системы с пополняющимися ресурсами (финансирование, членство, вооружение, «подстройка» идеологии и т. п.), разрушить которую можно только совместными унифицированными усилиями всего международного сообщества. В противном случае разрозненные меры будут выступать в качестве «точек бифуркации» как основа для дальнейшей эволюции терроризма. Так, после принятия мер по выявлению и недопущению ряда терактов по этническому признаку исполнителей, террористические организации стали активно вовлекать в свои ряды представителей всех европейских стран, США и России, обращая их в мусульманскую веру.

¹ О противодействии терроризму: модельный закон от 03.12.2009. URL: <http://iacis.ru> (дата обращения: 30.05.2017).

Необходимость выработки единого понятийного аппарата неоднократно отмечалась исследователями¹, обращающими внимание на международный характер терроризма, обуславливающий потребность адекватного выстраивания системы мер антитеррористического противодействия в национальных российских рамках и эффективного международного сотрудничества². Основная проблема при этом заключается в определении четких критериев международного унифицированного понятия терроризма, признаваемых и применяемых во всех странах. До тех пор, пока не будет выработан единый подход к определению терроризма, политики и ученые будут оперировать этим понятием в своих интересах, приспособлявая его под конкретные условия и обстоятельства³, что на практике при квалификации отдельных деяний приведет к использованию двойных стандартов и (или) несогласованности действий.

Определение терроризма, согласованное и принятое государствами в качестве основы, позволит научному миру развивать общие методы, подходы и критерии терроризма и антитеррористической деятельности (международной и национальной). Фрагментированность регулирования данной области может привести к невозможности обеспечения государством полной нацио-

¹ Плотников А.В. К вопросу юридического определения понятия «международный терроризм» // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2009. № 3. С. 105–117; Зябкин А.И. Проблема юридической квалификации терроризма как международного правонарушения // Ученые записки юридического факультета: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов. СПб., 1997. Вып. 2; Федянин В.Ю. Проблемы выработки универсального определения терроризма // Московский журнал международного права. 1998. № 1; и др.

² Кутейников А., Жушма Ю., Михайличенко Н. Транснациональный терроризм как знак // Журнал теории международных отношений и мировой политики. 2005. Т. 3. № 2 (8). URL: <http://www.intertrends.ru> (дата обращения: 16.05.2017).

³ Чернядьева Н.А. Борьба с терроризмом в единой Европе: проблемы выработки единых подходов к понятию «терроризм» // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). 2011. № 10 (13). С. 542–552; Остапчук С.В. Подходы исследователей к понятиям «терроризм» и «экстремизм» // Вестник магистратуры. 2014. № 10 (37). С. 114–118; Баликоев А.В. Современный этап развития дискуссии о понятии «терроризм» // Вестник Московского гос. ун-та культуры и искусств. 2009. № 1. С. 68–73.

нальной и общественной безопасности в результате малоэффективной борьбы с набирающей обороты угрозой.

Обобщая вышеизложенное, необходимо отметить, что терроризм на современном этапе выступает проблемой международного и национального (внутригосударственного) характера, представляющей собой одну из форм реализации политического манипулирования (насилия), включающую в себя следующие компоненты (составляющие):

идеологию терроризма (цели, принципы, убеждения и т. п., отражающиеся, как правило, в экстремистских политических и религиозных доктринах, формирующие террористическое мировоззрение и приводящие человека к убеждению «о возможности, целесообразности и необходимости применения устрашающего насилия в качестве инструмента достижения целей, представляющих ему витальными, жизненно важными»¹);

ресурсы (материальные, финансовые, человеческие, информационные);

институциональную составляющую (террористические организации);

террористическую деятельность.

Цель функции государства как обязательный и определяющий ее элемент представляет собой конечный идеальный результат, на достижение которого направлена деятельность субъектов ее реализации. Каждая функция характеризуется своей особенной целью, направленной на обеспечение ценностей государства. Так, целью правоохранительной функции выступает создание и реализация справедливой системы профилактики правонарушений и преступлений, выявление и пресечение таковых, наказание виновных в их совершении. В то же время защита целостности государства и его суверенитета выступает целью функции оборо-

¹ Петрищев В.Е. Природа терроризма и проблемы борьбы с ним в России. URL: <http://www.law.edu.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

ны страны, а достижение мира и сотрудничества с другими государствами возможно при реализации такой государственной функции, как сотрудничество с другими странами.

Целью антитеррористической функции государства выступает обеспечение национальной и общественной безопасности от внешних и внутренних террористических угроз путем решения следующих задач: достижение максимальной эффективности в профилактике преступлений террористической направленности, пресечение террористической деятельности и устранение ее последствий.

На наш взгляд, достижение данной цели будет способствовать стабильному социальному развитию современного Российского государства, нормальному и гармоничному развитию общества без потрясений, сопряженных с террористическими угрозами, а также максимально эффективной работе по их ликвидации.

Объект антитеррористической деятельности государства обуславливает состав субъектов, реализующих государственную функцию, характер осуществляемой ими деятельности, ее нормативную основу. Объект государственной деятельности представляет собой определенную сферу общественных отношений (политическую, экономическую, социальную и т. п.), в отношении которой осуществляется государственное воздействие. По объекту как критерию разграничивают между собой государственные функции. Однако необходимо помнить, что в качестве объекта могут рассматриваться только общественные отношения, представляющие государственно значимый интерес. Государственный интерес в определенной сфере отношений, направленный на реализацию целей и задач, поставленных перед государством, составляет государственно значимый объект.

Учитывая то, что объектом функции государства выступает определенная, отличная от других сфера общественных отношений, на которую направлено государственное воздействие, при определении объекта антитеррористической функции государства необходимо выделить направленность и формы проявления террористической деятельности, так как данная функция государства направлена на недопущение проявления терроризма во всех его существующих формах. Исходя из содержания многочисленных международных правовых актов и функций органов, координирующих борьбу с международным терроризмом в международном праве, можно выделить следующие общественно опасные действия, признаваемые террористическими актами:

диверсионные акты на улицах, в аэропортах, на вокзалах, культурных центрах, промышленных сооружениях, в помещениях для торговой и профессиональной деятельности, связанные с уничтожением или повреждением имущества и причинением людям телесных повреждений или смерти;

взрывы помещений посольств, миссий, представительств или штаб-квартир международных организаций;

любой диверсионный акт против общественных сооружений;

умышленное использование взрывных устройств, встроженных в посылки, бандероли, письма и другие почтовые отправления;

заговор в целях совершения актов международного терроризма, соучастие в них в любой форме и др.

В различных источниках к актам международного терроризма относят захват заложников, пиратство, акты, направленные против безопасности гражданской авиации, а также незаконный захват и использование ядерного материала. По причине их особой международной опасности, распространенности и многообразия форм совершения для борьбы с ними государства принимают специальные конвенции, выделяя их в отдельные преступ-

ления международного характера, более детально закрепляя объективную сторону совершения преступлений.

Таким образом, объект антитеррористической функции государства определяется как система общественных отношений, возникающих в связи деятельностью государства по профилактике, выявлению и пресечению терроризма и устранению его последствий во всех формах проявления.

Конституция РФ установила обязанность государства соблюдать и защищать неприкосновенность личности и собственности, охранять жизнь, здоровье и достоинство человека, но в реальной действительности, к сожалению, эти положения реализуются не всегда и не в полном объеме. Одной из причин этого выступает проявление терроризма. Многочисленные, не поддающиеся порой логическому объяснению, дерзкие и жестокие террористические акции свидетельствуют о том, что Россия входит в число небезопасных государств мира (более 700 терактов было совершено с 2000 г. по май 2017 г.¹), при этом неотъемлемым фактором выступает большое число лиц, пострадавших от терроризма.

Серьезные проблемы, с которыми сталкивается любое государство при проведении реформ в экономической, социальной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы в связи с интенсивно развивающимися общественными отношениями во всех сферах жизни, отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовного и нравственного потенциала общества выступают основными факторами, способствующими росту терроризма.

В связи с изменившимися историческими и социально-политическими условиями, осознанием официальными органами власти нашей страны существенной опасности деструктивных

¹ Основные показатели по преступности. Число зарегистрированных преступлений по видам. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

процессов в обществе¹, способствующих реализации террористических угроз, можно говорить о формировании *нормативной основы* деятельности Российского государства по противодействию терроризму, направленной на обеспечение безопасности общества и его индивидов, стабильного развития общественных отношений.

Нормативная основа, выступающая материально-процессуальным базисом, определяет форму существования и развития государственной функции, представляя собой сложный комплекс. Центральным звеном нормативной основы выступают нормы права, которые тесно переплетаются и иногда взаимообусловлены с нормами морали, политики, религии, обычаев, традиций и т. п.

Россия активно сотрудничает с другими странами в борьбе с международным терроризмом, ряд положений международных правовых актов² трансформирован в российское законодательство, что позволяет говорить о формировании нормативной основы международного уровня. Внутригосударственная нормативная основа включает в себя Конституцию РФ, закрепляющую основы конституционного строя и ценности, установленные и гарантированные государством; федеральные законы³; акты Прези-

¹ Эриашвили Н.Д., Аминов Д.И. Противодействие религиозному экстремизму и терроризму с учётом механизма их продуцирования // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 1. С. 64–68.

² См., например: Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма: заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.10.2017); Международная Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом: заключена в г. Нью-Йорке 15.12.1997. Там же (дата обращения: 25.10.2017); Конвенция о взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом: принята в г. Рабат 16.05.2008. URL: // <https://www.un.org> (дата обращения: 25.10.2017); О противодействии терроризму: модельный закон: принят в г. Санкт-Петербурге 03.12.2009 постановлением № 33-18 на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2017); и др.

³ О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33, ч. I. Ст. 3418; и др.

дента РФ¹; постановления Правительства РФ² и иные акты федерального, регионального и муниципального уровня, определяющие порядок создания и функционирования всех заинтересованных субъектов, направленные на достижение цели государственного управления. С одной стороны, каждая государственная функция реализуется в определенных правовых формах, а нормативная основа способствует программированию работы субъектов по выполнению поставленных задач и ее заблаговременной предсказуемости, но, с другой стороны, образование новых государственных функций сопряжено с созданием правовой основы их реализации.

В качестве элементов нормативной основы также выступают деловые обычаи и обыкновения, служебные управленческие акты, юридическая практика³. Деловые обычаи и обыкновения формируются при длительном осуществлении государственными органами своей деятельности в рамках реализации отдельно взятой государственной функции. Особую роль играет юридическая

¹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Рос. газ. 2009. 20 окт.; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.10.2017); О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.; О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете): указ Президента РФ от 26.12.2015 № 664 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 52, ч. I. Ст. 7591.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (в ред. от 31.03.2017) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. IV. Ст. 2188; Об антитеррористической защищенности объектов (территорий): Постановление Правительства РФ от 25.12.2013 № 1244 (в ред. от 04.08.2017) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 52, ч. II. Ст. 7220; О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму: постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 (в ред. от 22.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2172; и др.

³ Козлов А.В. Функция Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 28.

практика¹ как элемент нормативной основы, формируемая судебными органами при разрешении споров, возникающих в ходе правоприменения при реализации государственной функции. Таким образом, можно отметить формирование антитеррористической функции Российского государства путем ее комплексного и системного законодательного закрепления в нормативных правовых актах различного уровня.

В осуществлении антитеррористической функции задействован весь государственный механизм. Субъектом ее реализации выступает как само государство, так и реализующие функцию государства специальные государственные органы, воздействующие своей деятельностью на объект. Интересна точка зрения Д.В. Пожарского, отмечающего возможность рассмотрения государства как в качестве субъекта воздействия, так и в качестве субъекта деятельности. Ученый обуславливает это тем, что форма, механизм и функции государства выступают проекцией общественного правосознания².

Необходимо отметить, что система субъектов антитеррористической функции государства выступает сложной структурой отличающихся по статусу субъектов. Среди них можно выделить особую роль Президента России как главы государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики

¹ См., например: О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности: постановление Пленума ВС РФ от 09.02.2012 № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 4; О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности: постановление Пленума ВС РФ от 29.09.2015 № 43 (в ред. от 07.02.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12 (позиция ВС РФ: предельный десятилетний срок исковой давности не применяется к требованиям о возмещении имущественного вреда, причиненного в результате террористического акта); Признать международные организации «Исламское государство» и Джебхат ан-Нусра (Фронт победы) террористическими и запретить их деятельность на территории Российской Федерации: решение ВС РФ от 29.12.2014 № АКПИ 14-1424С. URL: <http://www.vsrif.ru> (дата обращения: 12.10.2017); и др.

² Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 175.

государства, в том числе в сфере противодействия терроризму. Выступая гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), он является первым среди субъектов, реализующих антитеррористическую функцию государства. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, государственной целостности, выступающих предметом посягательства терроризма. Являясь Верховным главнокомандующим, Президент РФ с согласия верхней палаты парламента принимает решение об использовании Вооруженных сил РФ за пределами Российского государства. Так, в 2015 г. В.В. Путиным было принято решение об использовании Вооруженных сил Российской Федерации за рубежом для борьбы с терроризмом¹.

Процесс формирования и официального признания новой государственной функции сопряжен, как правило, с созданием новых органов государства и (или) возложением новых обязанностей на уже существующие. Такая тенденция наблюдается при образовании органов налоговой инспекции, МЧС России и др. В связи с этим интересно мнение А.Б. Венгерова о том, что сначала требуется создание государственного органа под функцию государства, а не наоборот – «создавать орган, потом находить ему занятие, функцию»², что подтверждает целесообразность внесения изменений в механизм государства (или его части) в целях решения возникшей проблемы государственного уровня.

Так, по решению Президента России в 2006 г.³ был образован Национальный антитеррористический комитет в целях обеспечения координации деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, органов ис-

¹ Путин назвал основную задачу российских военных в Сирии (11.10.2015). URL: <http://www.interfax.ru/russia/472593> (дата обращения: 20.05.2017).

² Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 186.

³ О мерах по противодействию терроризму: указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газ. 2006. 17 февр.

полнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также подготовки соответствующих предложений Президенту РФ. В его состав включены руководители практически всех силовых структур, спецслужб, ключевых правительственных ведомств, а также обеих палат парламента России. Такой состав подтверждает активное участие органов исполнительной и законодательной власти в антитеррористической деятельности государства. Национальный антитеррористический комитет уникален по своей сути по той причине, что создан для обеспечения оперативной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по противодействию терроризму, выступающих субъектами реализации антитеррористической функции государства. Особое внимание к значимости согласованного взаимодействия государственных структур на всех уровнях власти в борьбе с терроризмом подтверждает признание терроризма реальной и серьезной угрозой государственной безопасности (а также национальной и общественной безопасности). Анализ структуры Национального антитеррористического комитета показал, что его председателем по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации, а руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации – руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Включение в состав Федерального оперативного штаба Национального антитеррористического комитета, предназначенного для незамедлительного оперативного реагирования по предупреждению и пресечению террористических угроз на террито-

¹ См. ст. 2 и 3 Указа Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете) (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газ. 2006. 17 февр.

рии Российской Федерации, представителей всех силовых структур¹ подтверждает их активное участие в реализации исследуемой функции и говорит о необходимости применения на государственном уровне системного подхода к решению этой проблемы. Специальная компетенция субъектов, характеризующих антитеррористическую государственную функцию, заключается в исключительном праве субъектов на профилактику, пресечение терроризма и ликвидацию последствий террористических актов, что включает совокупность средств, навыков и механизмов ее реализации, основанную на их взаимодействии.

На региональном уровне деятельность субъектов исследуемой функции координируют антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации. На муниципальном уровне постановлениями глав утверждаются положения об образовании антитеррористических комиссий муниципальных образований, определяющие круг субъектов реализации антитеррористической функции государства. Хотя муниципальные антитеррористические комиссии не обладают достаточной специальной компетенцией, но фактически их деятельность по противодействию терроризму и ликвидации последствий терактов, а также по координации деятельности других субъектов, реализующих данную функцию, является необходимой, что обусловлено осуществлением деятельности непосредственно на местах и взаимодействием с населением.

Значение гражданского общества в противодействии терроризму (включая его элементы правоохранительной направленности – общественные организации, движения, казачество² и т. д.)

¹ См. п. «г» ст. 10 Указа Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете) (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газ. 2006. 17 февр.

² Тхаровская О.Ю. Реализация охранительной функции государства при взаимодействии полиции и казачества (на примере Краснодарского края) // Проблемы современной науки. 2014. № 12-2. С. 105–112.

предопределено исторически сложившимся опытом участия населения в охране общественного порядка¹. Активному использованию возможностей гражданского общества способствует понимание и уяснение им содержания терроризма и степени его опасности, а также принятие того факта, что правоохранительные органы не всегда по объективным причинам могут выявить угрозу теракта и пресечь преступное деяние. По этой причине требуется выработка системного задействования общественности, обусловленная формированием антитеррористического сознания среди широких слоев общества, следствием чего должно стать понимание необходимости консолидации совместных усилий граждан в борьбе с терроризмом и создание атмосферы невозможности реализации преступных замыслов террористами.

Одним из перспективных направлений оптимизации содержания исследуемой функции Российского государства следует рассматривать институт партнерства (взаимодействия) правоохранительных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия терроризму.

К недостаткам сформированной системы субъектов по противодействию терроризму следует отнести отсутствие четкой регламентации взаимодействия органов государственной власти между собой и с органами муниципальной власти, недостаточное их взаимодействие с институтами гражданского общества.

Каждой функции государства присущ *однородный характер государственной деятельности*, представляющий собой практическую работу по реализации функции государства в виде действий и операций. Данная деятельность может протекать как в правовых, так и в организационных формах. В основе любых форм антитеррористической функции государства лежит необхо-

¹ Мулукаев Р.С. К вопросу об историческом опыте участия населения в охране общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4 (32). С. 87–91.

димось защиты государства и его населения от внутренних и внешних террористических угроз, ликвидация и минимизация их последствий. Задачи антитеррористической функции реализуются на международном, федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Необходимо отметить деятельность государства по специальному урегулированию и выделить объективно сложившийся однородный характер деятельности обозначенного ранее Национального антитеррористического комитета и всех государственных структур, представители которых входят в его состав.

Государственная деятельность по реализации рассматриваемой функции государства также включает следующее: практическую работу по разработке мер противодействия терроризму, устранению способствующих терроризму причин и условий; реализацию мер по обеспечению антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств; выявление и пресечение готовящихся террористических актов; обеспечение социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом; принятие мер по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов, и оказание им материальной помощи; устранение последствий террористических актов; привлечение к административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности лиц, виновных в совершении террористических деяний. Государство должно обеспечивать мощность, мобильность и согласованность работы всех служб, оснащать их современными техническими средствами; принимать меры к совершенствованию профессиональных навыков, слаженного оперативного реагирования, высокой боевой способности, умения действовать в режиме законности с соблюдением норм национального и международного права.

Антитеррористическая функция государства осуществляется экономическими, политическими, социально-культурными, а при необходимости дипломатическими и военными средствами. Она реализуется через законодательно закрепленные охранительные функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемые в их деятельности по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма), по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом), по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, чем и обуславливается содержание указанной функции. Все это подтверждает развитие в последние годы проводимых реформ охранительной функции государства и постепенное выделение антитеррористической функции.

Необходимо помнить, что понятия «функция государства» и «функция органов государства» представляют собой различные категории. Органы государства являются частью государственного механизма и не занимаются решением задач государственного масштаба самостоятельно, а принимают в них лишь посильное участие. Антитеррористическая функция выступает новым и самостоятельным направлением деятельности государства, но не деятельностью, присущей конкретным органам. Каждая взятая отдельно функция государства задействует собственный объем государственных органов, обладающих специальной компетенцией и, как отмечено выше, образованных для ее реализации. В целях дополнительного аргументирования самостоятельности антитеррористической функции государства в дальнейшем будет дополнительно проанализирована специальная компетенция правоохранительных органов.

Продолжая анализ объекта антитеррористической функции государства, в общих чертах можно выделить следующую ее предметную направленность.

1. Безопасность территории (территориальная неприкосновенность и целостность), т. е. защищенность государства от внешних и внутренних террористических угроз.

2. Взаимодействие и слаженность работы всех служб, применение всех сил и средств, задействованных в антитеррористической деятельности.

3. Обеспечение режима контртеррористической операции.

4. Информационно-воспитательная работа с населением (независимо от возраста), направленная на формирование правильной модели поведения граждан в критических ситуациях, уменьшение панических настроений, снижение вероятности реализации терактов, минимизацию последствий совершенного теракта.

5. Профилактика терроризма, включающая подготовку и реализацию государством через деятельность уполномоченных государственных органов комплексной системы политических, социально-экономических, правовых, воспитательных, организационных, правоохранительных и других мер, способствующих предупреждению, выявлению, пресечению террористической деятельности.

6. Ликвидация последствий террористических актов, включающая в себя разбор завалов и устранение повреждений объектов всех форм собственности, комплекс медико-санитарных мер.

Однородность характера вышеуказанной работы вполне очевидна и подтверждает возможность выделения особой функции Российского государства на современном этапе, не отмеченной исследователями в правовой науке. Террористическая угроза как серьезная проблема, в том числе относящаяся к сфере внутреннего и внешнего суверенитета, возникла в условиях глобаль-

ной трансформации и заставила обратить на себя самое серьезное внимание. Если до рубежа XX–XXI вв. террористические угрозы были эпизодичны, единичны и бессистемны и достаточно было имеющихся в государстве мер реагирования, то в наши дни терроризм выступает опасным и сложным самоорганизующимся, саморегулируемым и самофинансируемым социальным явлением, представляющим постоянную угрозу человеку, обществу и государству.

Итак, терроризм обозначен как проблема международного и национального (внутригосударственного) характера, которая на современном этапе представляет собой одну из форм реализации политического манипулирования (насилия) и включает в себя следующие компоненты (составляющие): идеологию терроризма (цели, принципы, убеждения и т. п., отражающиеся, как правило, в экстремистских политических и религиозных доктринах, формирующие террористическое мировоззрение и приводящие человека к убеждению «о возможности, целесообразности и необходимости применения устрашающего насилия в качестве инструмента достижения целей, представляющихся ему витальными, жизненно важными»¹); ресурсы (материальные, финансовые, человеческие, информационные); институциональную составляющую (террористические организации); террористическую деятельность.

Использование приведенного научного инструментария, помогающего установить принадлежность определенных направлений деятельности государства к разряду его функций, позволяет утверждать в порядке научной гипотезы о формировании новой функции Российского государства – антитеррористической, направленной на обеспечение национальной безопасности в области защиты населения и территорий от деятельности как

¹ Петрищев В.Е. Природа терроризма и проблемы борьбы с ним в России. URL: <http://www.law.edu.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

международных, так и внутригосударственных террористических организаций, минимизации и ликвидации последствий террористической деятельности.

Одним из критериев антитеррористической функции современного государства является ее оформление в виде приоритетной национальной концепции (Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации¹ и Концепция общественной безопасности в Российской Федерации² как система взглядов на обеспечение в России безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, выработка долгосрочной стратегии национальной безопасности³). Таким образом, задача обеспечения в России безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности выступает той общественно значимой целью, которая официально признана государством в текущий исторический период развития страны.

С самого начала научных юридических исследований функций государства в советский период существование функции по обеспечению безопасности от внешних угроз и функции по обеспечению правопорядка не вызывало особых сомнений. Из этого вытекает, что, с одной стороны, данное направление деятельности государства является классическим и устоявшимся, с другой стороны, формирование антитеррористической функции и наполнение ее конкретным содержанием в последние десятилетия вполне обоснованно.

¹ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Рос. газ. 2009. 20 окт.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.10.2017).

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.

Ретроспективный взгляд на формирование терроризма позволяет утверждать, что на современном этапе террористическая угроза выступает проблемой национального (государственного) и наднационального (межгосударственного) уровня.

В ходе исследования раскрыта структура антитеррористической функции государства, включающая в себя все необходимые элементы (объект, целевую составляющую, субъекты, однородные методы и средства, нормативно-правовую основу). Комплексность и системность антитеррористической функции государства характеризуется ее структурными элементами и их взаимодействием между собой, а также взаимосвязью с иными функциями государства.

Под антитеррористической функцией государства следует понимать комплексную, институционально и нормативно обеспеченную публично-властную деятельность по борьбе с терроризмом и защите государства, общества и личности от террористических угроз. При этом система целей и задач по обеспечению безопасности в области защиты от внутригосударственных и внешних террористических угроз в условиях глобализации придает исследуемой функции характер гаранта правового и общественного порядка, а также национальной безопасности России.

1.3. Антитеррористическая функция государства: проблемы классификационной идентичности

Классификация функций государства создает условия для их глубокого и разностороннего изучения, а также для эффективного применения накопленного и систематизированного научного опыта. Классификация дает возможность выработать практические рекомендации, направленные на совершенствование основ-

ных направлений деятельности государства не в общем, а применительно к конкретным группам.

В современной юридической науке выделяют множество оснований классификации государственных функций, что связано с различием признаков, позволяющих отнести функции к определенной группе. В научной литературе выделяют следующие основания классификации: территориальный масштаб¹, продолжительность действия функций², задачи³, цели⁴, характер функций, объекты воздействия, сферы государственной деятельности⁵. Функции также разделяют по социальной значимости на основные и неосновные, по правовым формам осуществления – на законодательные, управленческие и судебные⁶. Определение классификационной идентичности антитеррористической функции государства позволит обосновать ее состоятельность и специфику.

В зависимости от длительности осуществления определенной государственной деятельности выделяют постоянные функции, свойственные государству на всех этапах развития (например: охранительная, экономическая, функция обороны от нападения извне и др.), и временные, сопряженные со специфическими условиями развития государства и ограниченные периодом существования во времени (например: подавление сопротивления свергнутых классов, охрана социалистической собственности). Данная классификация в большей степени применима к исследованию конкретного государства, обладающего определенной

¹ Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. М., 1968. С. 136–137.

² Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1997. С. 156.

³ Лазарев В.В. Теория государства и права (актуальные проблемы). М., 1992. С. 89–90.

⁴ Каск Л.И., Николаева Л.В. О некоторых вопросах понятий функций государства // Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право. 1974. Вып. 2. С. 107–110.

⁵ Зайганов Л.И. Экономические функции советского государства. М., 1968. С. 15.

⁶ Теория государства и права / под ред. П.В. Анисимова. М., 2005. С. 55.

уникальностью и существующего в конкретной исторической и политической ситуации. На динамичность, эволюционирование государства и среды, в которой оно существует, указывает Д.В. Пожарский. Он отмечает, что «чем выше уровень абстрагирования при рассмотрении государства, тем больше трудностей возникает при анализе функций в соответствии с указанным критерием»¹.

Это связано с тем, что, несмотря на определенную устойчивость, государственные функции обусловлены поддающимися измерению во времени целями и задачами государства².

Если к важнейшим постоянным функциям можно отнести заботу государства о сохранении членов сообщества³, то период существования антитеррористической функции государства обусловлен успешностью противодействия государства терроризму.

Интересен подход, согласно которому деление функций на постоянные и временные позволяет обозначить последние как субфункции и отнести их к составным частям функции⁴, существующей постоянно. Можно предположить, что антитеррористическая субфункция одновременно выступает специфической частью функции обеспечения безопасности и охранительной функции. Следует отметить, что деление функций на постоянные и временные признана многими учеными⁵.

¹ Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 19.

² Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 32.

³ Ромашов Р.А. Государство: теория, население, власть. СПб., 1998. С. 51.

⁴ Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 52–53.

⁵ Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие. М., 1999; Ракитская И.Ф. Теория государства. СПб., 1999; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2000; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 1998; Теория государства и права / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2000.

По основанию территориального масштаба, в пределах которого реализуются функции государства, в федеративном государстве выделяют функции федерации в целом и функции ее субъектов¹. Предположение о том, что антитеррористическая функция выступает совместной функцией России и ее субъектов может возникнуть исходя из положений ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму», где организационные основы противодействия терроризму распределены между Федерацией и ее субъектами². С другой стороны, в результате «активного существования» терроризма создается реальная угроза личности, обществу и государству, что подтверждается содержанием Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, признающей терроризм угрозой национальной безопасности страны и закрепляющей общегосударственную систему противодействия терроризму³.

В Стратегии национальной безопасности, утвержденной указом Президента РФ 31.12.2015, закреплено, что в сфере государственной и общественной безопасности Россия исходит из необходимости совершенствования мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма и экстремизма как преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ⁴. Уровень децентрализации государственной функции обуславливается особенностями и значимостью решаемой задачи. В нашем случае централизация неизбежна, так как реализация антитерро-

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М., 1997. С. 85.

² О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33, ч. I. Ст. 3418.

³ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009.

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

ристической функции напрямую связана с обеспечением национальной безопасности. Исходя из этого представляется возможным отнести антитеррористическую функцию государства к федеральным функциям.

Говоря о делении функций на классовые¹ и общесоциальные (или бесклассовые), отмечается, что общесоциальные функции представляют собой направления государственной деятельности, выражающие назначение государства, интересы и волю всего общества² (к ним, например, можно отнести культурную функцию, функцию охраны правопорядка, социальную функцию и т. п.). Классовые же функции обусловлены деятельностью социальных сил, находящихся у власти, направленных на удержание этой власти и использование ее в своих интересах и (или) в интересах отдельных групп.

Антитеррористическую функцию государства можно отнести к общесоциальным функциям. Терроризм как идеология насилия во всех своих проявлениях представляет угрозу для всего населения, независимо от классовой принадлежности его индивидов. Закрепив права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ, наше государство взяло на себя обязательства осуществлять их защиту через деятельность органов государственной власти, суда, правоохранительных органов, а при необходимости с помощью Вооруженных сил РФ. Законодательство предусматривает временное ограничение прав и свобод граждан (без выделения каких-либо социальных групп) при введении чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции РФ), на законодательном уровне закрепляется применение ряда мер и временных ограничений в целях защиты интересов личности, общества и государства и минимизации последствий террористического акта

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 173.

² Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук. С. 43.

при введении правового режима контртеррористической операции на определенной территории¹.

Следующей распространенной классификацией выступает деление государственных функций на основные и неосновные. Основой деления выступает социально-политическая значимость и важность решаемых посредством той или иной функции задач. Данная классификация является весьма дискуссионной. Необходимо отметить ее методологическую и практическую значимость, позволяющую глубже исследовать деятельность государства по управлению обществом, ее содержание, формы, методы и средства, а также провести качественный анализ структуры механизма государства, объективно оценить его работу, обозначить «перспективы развития государственно-правовых институтов и сформировать рекомендательную базу для повышения качества их деятельности на благо общества»².

Правоведы к основным функциям относят наиболее важные направления деятельности государства, реализующие коренные стратегические цели и задачи, возникающие перед ним в определенный исторический период (например: экономическая и социальная деятельность государства; осуществление охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка; оборона страны). К неосновным относят структурные части основных функций, представляющие собой более конкретные направления деятельности государства (например: налаживание средств связи, участие в международных конвенциях по защите растений от болезней, борьба с эпидемиями и т. п.)³. Если неосновные функции осуществляются специальными органами, то основные – несколь-

¹ См. ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 06.07.2016).

² Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 30.

³ Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А., Саидов А.Х. Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 145–148.

кими государственными структурами, при этом могут быть задействованы все звенья государственного аппарата. На наш взгляд, использование понятия «неосновные функции» допустимо лишь постольку, поскольку оно способствует выделению из множества существующих государственных функций более широких по объему и общих по содержанию основных функций государства¹. Использование в научном обороте понятия «неосновные функции» представляется дискуссионным, исходя из понимания функций государства как основных направлений его деятельности.

В условиях глобализации и технического прогресса терроризм выступает реальной масштабной угрозой национальной и общественной безопасности, в связи с чем антитеррористическая функция государства приобретает значение основной функции. Реализация этой функции дифференцирована по вертикали и по горизонтали системы органов публичной власти (ее реализуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов России, органы местного самоуправления), концентрирует усилия государства и общества на одном из основных направлений развития государства, затрагивая большую часть социальной жизни, и осуществляется не периодически, а постоянно.

Со временем при изменении социально-политической обстановки в мире и стране рассматриваемая функция государства может стать неосновной, как это было до 90-х гг. XX в. С точки зрения Н.В. Черноголовкина, который одним из первых в отечественной науке предложил и обосновал деление функций на основные и неосновные, главные функции государства имеют следующие признаки: «...а) основные функции направлены на решение главных задач, стоящих перед государством на

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 63.

данном историческом этапе его развития; б) они осуществляются в течение более или менее продолжительного периода существования данного государства или отдельной его фазы развития; в) основные функции носят объективный характер; г) их существование обязательно и необходимо для существования и развития государства»¹.

Многие ученые-теоретики в зависимости от сферы государственной деятельности выделяют внутренние и внешние функции государства. А.И. Лепёшкин отмечал, что при данной классификации возможно более глубокое познание содержания внешней политики государства и ее соотношения с внутренней политикой, а также уяснение формы и методов ее осуществления². Существует несколько точек зрения относительно содержания внутренних и внешних функций государства.

Среди внешних функций в теории выделяют оборону страны от опасности внешнего нападения (защита государственного суверенитета от внешних посягательств), функцию содействия обеспечению международного мира и безопасности, функцию международного сотрудничества³. Н.Т. Шестаев дополнил внешние функции функциями поддержания международных политических отношений (дипломатическая деятельность), экономиче-

¹ Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 28.

² Лепёшкин А.И. Фазы развития и функции Советского государства. М., 1958. С. 17–19.

³ См., например: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 252–259; Блищенко И.П. Внешние функции социалистического государства. М., 1970. С. 71–85; Васильев Л. К вопросу о внешних функциях социалистического государства // Советское государство и право. 1958. № 6. С. 53–55; Рогачев А.А. Внешние функции Советского государства (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981; Мелихова А.В. Классификация функций современного Российского государства // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер.: Юриспруденция. Тольятти: ВуиТ., 2006. Вып. 53. С. 192–202; Туманов С.Н. Внутренние и внешние функции государства: необходимость уточнения классификации и диалектика взаимосвязи // Современное право. 2012. № 5. С. 38–44.

ских и культурных связей; борьбы с международными преступлениями и участия в международной охране окружающей среды¹.

Представляется обоснованным мнение С.Н. Туманова, указывающего на то, что перечень «внешних функций государства является несколько модифицированным продолжением группы внешних функций советского периода»². Данная тенденция прослеживается и при выделении внутренних функций государства. Так, исследователями к внутренним функциям относятся установление и охрана правопорядка; охрана прав собственности, иных прав и свобод граждан; экономическая, культурная, социальная, экологическая функции³; функция финансового контроля, в которую включается выявление и ведение учета доходов производителей, часть которых направляется в государственный бюджет и предназначена для удовлетворения социальных и общегосударственных нужд⁴. А.С. Мордовец и В.Н. Синюков дополняют этот перечень идеологической функцией, функцией организации и развития образования, науки и культуры⁵. Невозможно не согласиться с мнением Л.П. Рассказова, причислявшего к группе внутренних функций политическую и фискальную функции⁶.

Несмотря на предпринимаемые попытки такого группирования функций государства, необходимо помнить о том, что они существуют не отдельно друг от друга, а представляют единую систему, в которой все они взаимозависимы и взаимосвязаны. Например, экономическое регулирование является важной составной частью большинства внутренних и внешних функций,

¹ Шестаев Н.Т. Функции и структура государства. М., 1992. С. 4–7.

² Туманов С.Н. Внутренние и внешние функции государства: необходимость уточнения классификации и диалектика взаимосвязи // Современное право. 2012. № 5. С. 41–42.

³ Лазарев В.В. Теория государства и права. М., 1992. С. 90.

⁴ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1993. С. 119–124.

⁵ Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. М., 2005. С. 65–71.

⁶ Рассказов Л.П. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2008. С. 79.

при этом данное состояние не изменяет их сущность и не преобразовывает в экономические, а лишь дает возможность их практической реализации, обеспечивая материальную составляющую.

Суммируя вышеизложенное, необходимо отметить, что внутренние функции представляют государственную деятельность внутри страны, направленную на решение задач, связанных с внутренним развитием общества, а внешние представляют собой деятельность государства за его пределами, обуславливающую роль государства во взаимоотношениях с другими странами. На наш взгляд, при современном развитии экономических, социальных, гуманитарных, культурных и иных связей между государствами предлагаемая классификация не отвечает в полном объеме требованиям сложившейся действительности. В то же время она не теряет своей актуальности в наши дни, учитывая, что значительная часть функций реализуется в большей степени внутри государства либо за его пределами, полного смешения внутренних и внешних функций в этом случае не происходит.

Итак, предложенное деление государственных функций на внешние и внутренние в условиях современности представляется возможным применять с определенной условностью¹, учитывая, что отдельные функции в большей степени реализуются внутри страны либо за ее пределами². Этим же обусловлено и то, что «о полном растворении друг в друге, стирании какой-либо грани вообще между внутренними и внешними функциями» речи не идет³.

При реализации антитеррористической функции государства развивается активное международное сотрудничество в

¹ Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 26.

² Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 18.

³ Там же.

борьбе с финансированием терроризма¹, захватом заложников², актами ядерного терроризма³, бомбовым терроризмом⁴, транснациональной организованной преступностью⁵, а также в оказании взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом⁶. Не меньшая работа проводится и на внутригосударственном уровне⁷. Деление на внутренние и внешние государственные функции в современный период является условным, их границы все больше размываются под воздействием такого фактора, как глобализация, а также под воздействием внешних условий на деятельность и ситуацию внутри страны. Это связано еще и с развитием различных форм межгосударственного взаимодействия, включая создание таких образований, как Евразийский экономический союз (единая таможенная граница России с членами союза предполагает совместную работу по выявлению и пресечению преступлений террористической направленности при осуществлении таможенного контроля), Содружество Независимых Государств, а также с активным участием в деятельности по борьбе с терроризмом в международных организациях, например, членство в ООН.

¹ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма: заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999 // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

² Международная конвенция о борьбе с захватом заложников: заключена в г. Нью-Йорке 17.12.1979 // Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 23–29.

³ Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма: заключена в г. Нью-Йорке 13.04.2005 // Собр. законодательства РФ. 2008. № 33. Ст. 3819.

⁴ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом: заключена в г. Нью-Йорке 15.12.1997 // Собр. законодательства РФ. 2001. № 35. Ст. 3513.

⁵ Конвенция против транснациональной организованной преступности: принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (с изм. от 15.11.2000) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

⁶ Конвенция о взаимной правовой помощи и выдаче в целях борьбы с терроризмом. URL: <http://www.un.org/ru>

⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015. № 683; О мерах по противодействию терроризму: указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116. Доступ из справочной правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.04.2017).

Несомненно, приведенные точки зрения имеют право на существование, но при этом все указанные функции достаточно четко укладываются в систему регулятивных и охранительных функций, куда включены как внешние, так и внутренние функции¹.

Особое внимание следует обратить на связь и соотношение антитеррористической функции государства с другими функциями (обороны страны от нападений извне, обеспечения мира и поддержания правопорядка, сотрудничества с другими странами в решении глобальных проблем, охранительной функцией).

Функция обороны страны от нападений извне представляет собой систему взаимосвязанных экономических, политических, военных, правовых, социальных, информационных и иных мер, направленных на обеспечение готовности государства к защите населения, территории, суверенитета России от вооруженного нападения². Основными задачами при этом выступает недопущение реальных угроз ядерного конфликта, агрессии с чьей-либо стороны с применением обычных вооружений, а также обеспечение национальной безопасности при появлении очагов локальных войн и вооруженных конфликтов вблизи границ России и т. п. Главной целью представляется совершенствование военной организации России, обеспечивающей адекватное реагирование на угрозы нападения извне при рациональности затрат на оборонное обеспечение.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О противодействии терроризму» в борьбе с терроризмом Вооруженные силы РФ могут применяться в следующих случаях: для пресечения полетов воздушных судов, которые используются в целях совершения теракта, а также захваченных террористами; для пресечения терактов во внутренних водах и в территориальном море Российской Фе-

¹ Иванов С.С., Милушева Т.В., Цыбулевская И.О. Формирование правового государства в России: путь к справедливому обществу / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2008. С. 87.

² Утяшов Э.К. Функция обороны от нападения извне современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 19.

дерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в целях обеспечения безопасности национального морского судоходства; для участия в проведении контртеррористической операции; для пресечения международной террористической деятельности за пределами государственных границ Российской Федерации¹.

Несмотря на общие позиции, функция обороны страны имеет отличные от антитеррористической функции цели, задачи и механизм реализации. Общей выступает реализация деятельности по защите от агрессии. Используемые для этого средства и способы зависят от сущности самого государства, действующего политического режима.

На наш взгляд, посредством реализации только одной антитеррористической функции государство не может обеспечить состояние защищенности важнейших интересов личности, общества и государства от различных, в том числе террористических угроз. Обеспечение безопасности предполагает теснейшее взаимодействие функций государства, их взаимодополнение. Следует констатировать, что только с сильным и независимым государством, обеспечивающим полную безопасность своей территории и населения, будут считаться другие страны, поэтому при успешной реализации антитеррористической функции можно говорить об обеспечении политической стабильности, суверенитета и территориальной целостности государства.

Следующей функцией, тесно переплетенной с антитеррористической, выступает функция обеспечения мира и поддержания мирового порядка. Э.К. Утяшов справедливо отмечает, что функция обеспечения мира и поддержания мирового порядка включает в себя меры, способы деятельности в сфере военных, полити-

¹ О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016).

ческих, дипломатических отношений страны по предотвращению применения военной силы, ограничению и сокращению вооружений или сдерживанию военной агрессии со стороны других государств¹. Цивилизованные отношения между государствами сформировавшегося мирового сообщества строятся на основе правовых обязательств, согласования целей и интересов, складывающейся общности выбора социально-политического развития. Недопущение проявления актов агрессии каким-либо государством в случае возникновения конфликтов интересов выступает обязанностью каждого государства перед своим народом. При реализации функции обеспечения мира и поддержания мирового порядка видно влияние государств на отношения в сфере обеспечения международной, национальной и региональной безопасности. Можно констатировать, что терроризм укрепляется как идеологически, так и материально, смыкаясь с транснациональной преступностью. В связи с этим следует отметить тесную связь указанной функции с антитеррористической функцией государства, направленной на обеспечение национальной антитеррористической безопасности.

Сотрудничество с другими странами в решении глобальных проблем как функция государства тесно связано с антитеррористической функцией государства. Это объяснимо тем, что террористические группировки становятся транснациональными неконтролируемыми, саморегулируемыми, хорошо вооруженными и обученными террористическими организациями и начинают представлять реальную угрозу не только Ираку, Ливии, Сирии, но и всем другим странам, включая Россию. Глобальность данной проблемы отчасти связана с получением дополнительной материальной поддержки ИГИЛ и прочих террористических отрядов

¹ Утяшов Э.К. Указ. соч. С. 28.

(получение материальной помощи от внешних спонсоров и государственных институтов, завладение месторождениями нефти)¹.

Именно Россия, реализуя антитеррористическую функцию государства в целях решения глобальной проблемы борьбы с терроризмом и поддержания мирового порядка, представляя в Совбезе ООН, настаивает на выработке единого подхода к терроризму и исключительно отрицательного отношения к террористическим группировкам, недопустимости деления террористов на «хороших» и «плохих»². Мировое сообщество столкнулось с серьезной проблемой активности иностранных террористов-боевиков, которую необходимо подавить путем комплексного подхода с использованием политической, финансовой, административной, социальной, идеологической и, возможно, религиозной составляющей данной проблемы в целях обеспечения суверенитета и антитеррористической безопасности всех государств.

Связь охранительной функции государства с антитеррористической функцией представляется имманентной. Охранительная функция государства представляет собой публично-властную деятельность государства, обусловленную его сущностью, проявляющую его ценность и социальное назначение, осуществляемую в целях нейтрализации угроз безопасности общества³. Ввиду этого антитеррористическую функцию можно обозначить как субфункцию охранительной функции государства в связи с обеспечением ею антитеррористической безопасности и защищенности.

Подводя итог, необходимо отметить, что вопрос о классификации функций в современной теоретической правовой науке

¹ Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на заседании Совета Безопасности ООН по пункту повестки дня «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами» (Нью-Йорк, 24 сентября 2014 г.). URL: <http://www.mid.ru> (дата обращения: 30.04.2017).

² Там же.

³ Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 13.

является достаточно дискуссионным. Применение предлагаемых классификационных критериев по отношению к отдельно взятой функции конкретного государства на определенном этапе его развития позволяет глубже изучить ее содержание, формы и механизм реализации, определить методологическую и практическую значимость, смоделировав перспективы развития государственно-правовых институтов по ее реализации. Это также позволяет сформировать рекомендательную базу в целях повышения качества деятельности государственно-правовых институтов, задействованных в реализации функции государства.

Можно условно определить место формирующейся антитеррористической функции Российского государства в системе функций государства на современном этапе и обозначить ее как основную, постоянную, общесоциальную. Отнести антитеррористическую функцию к внутренним или внешним функциям государства на современном этапе не представляется возможным в связи с тем, что она сопряжена с необходимостью обеспечения безопасности личности, общества и государства от террористических угроз, существующих как внутри, так и вне государства.

2. Формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства

2.1. Общая характеристика форм реализации антитеррористической функции современного Российского государства

Содержание любого явления облечено в какую-либо форму и не может существовать вне ее. Функции государства в этом отношении не являются исключением. Данный вопрос имеет особое значение не только для науки, как было отмечено Л.И. Каском¹, но и для политической и правовой практики.

Осуществляя деятельность в определенных формах, государство целенаправленно и эффективно, а самое важное легально и легитимно воздействует, а значит, преобразует наиболее важнейшие комплексы общественных отношений. Таким образом, вопрос о формах реализации функций государства в теории государства и права выступает одним из фундаментальных и дискуссионных.

Об актуальности этой темы говорит в своей работе Ю.В. Марченко, указывая на возрастающее научное и практическое значение изучения форм осуществления функций государства². Сложившаяся ситуация объясняется социальным значением эффективности реализации функций государства.

Многообразие форм реализации функций государства обусловлено сложностью, многогранностью самой деятельности, постоянной изменчивостью решаемых государством задач, необходимостью реагировать на постоянные вызовы времени.

¹ Каск Л.И. О значении социальных наук // Правоведение. 1967. № 6. С. 112.

² Марченко Ю.В. Правовые формы осуществления государственных функций: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 3.

Исследование форм реализации функций государства способствует реальной оценке значимости и самостоятельности последних, оказывает методологическую помощь в понимании механизма их реализации и выработке практических предложений по их оптимизации. На данное обстоятельство обращали внимание известные отечественные ученые-юристы (М.И. Байтин, Н.В. Черноголовкин, Т.Н. Радько, М.А. Бухтерева, С.В. Бабаев, Ю.В. Марченко и др.).

Именно реализуясь в отдельных формах, функции государства способствуют слаженному взаимодействию различных структур государства и общества в решении основных политических, социальных, экономических и других задач. Четкость определения форм реализации конкретных функций государства способствует оптимальности организации механизма такого взаимодействия, стабилизации условий развития гражданского общества и государства. Неправильный же выбор форм реализации отдельных функций государства может оказать разрушительное воздействие и усилить кризисное состояние в обществе.

Г.И. Петров выделяет специфику указанных видов деятельности, выражающуюся в назначении определенного вида государственной деятельности, организации органов, выполняющих эту деятельность, способах ее осуществления¹. Следует обратить внимание на то, что разные авторы, взяв за основу предложенную классификацию форм реализации функций государства (видов их деятельности), обосновывают выделение различных форм осуществления функций государства.

М.И. Байтин в своей работе «Сущность и основные функции социалистического государства» отразил положения по рассматриваемому вопросу, ставшие фундаментальными для отечественной юридической науки. Так, формы осуществления функций

¹ Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 7.

государства представляют собой, во-первых, деятельность основных звеньев механизма государства, специфические виды государственной деятельности в отличие от деятельности негосударственных организаций, во-вторых, однородную по внешним признакам деятельность всех, многих или нескольких органов государства, с помощью которой осуществляются его функции¹. В предложенном варианте основным критерием выступает однородная по внешним признакам деятельность государства по реализации функции, а в качестве основы предложена система государственных органов и особенность организации деятельности основных звеньев механизма государства.

В целом, если обобщить мнения ряда авторов (С.А. Голунского, М.С. Строговича, Г.И. Петрова, А.И. Денисова, М.И. Байтина), можно выделить следующие формы осуществления функций государства: законодательную, суть которой состоит в издании законов представительными и законодательными органами; управленческую, или исполнительную, предполагающую оперативную повседневную реализацию государственных функций, основанную на законах, органами государственной власти (государственного управления) в различных сферах; судебную, заключающуюся в рассмотрении и разрешении в судебном порядке подведомственных споров и иных вопросов; контрольно-надзорную, выражающуюся в выполнении функций государства посредством действия всех разновидностей надзора и контроля за законностью, включая прокурорский надзор².

С принятием Конституции РФ и закреплением на высшем законодательном уровне принципа разделения властей можно гово-

¹ Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 225.

² Кадомцева А.Е. Развитие экологической функции современного Российского государства и правовые формы ее осуществления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 93–94; Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. Т.1: Теория государства / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. С. 209.

речь о правомерности, обоснованности и теоретико-практической значимости предложенной классификации. Ее достоинство заключается в изучении и совершенствовании разделения труда между отдельными звеньями механизма государства по выполнению его функций¹.

В контексте исследуемого в настоящей главе вопроса весьма любопытен и конструктивен подход М.А. Бухтерева, которая аргументирует несовпадение функций государства и функций государственных органов, выступающих продолжением первых и являющихся по отношению к ним формами (способами) реализации.

Предложенный подход позволяет определить границу между функциями и формами их реализации, уровнями управления и соподчинением государственных органов в рамках реализации соответствующей деятельности. М.А. Бухтерева отмечает, что формами реализации функций более высокого уровня выступают функции более низкого уровня². Такое предложение, безусловно, неслучайно. К нему подталкивает постоянное усложнение государственной деятельности по масштабности и содержанию задач и функций, обусловленное развитием государственности. В то же время это неизбежно приводит к увеличению числа форм осуществления функций государства, усложняет их классификацию, доводя порой до смешения этих форм с самими функциями.

Как отмечает Ю.В. Марченко, «такой подход содействует изучению специфических видов деятельности отдельных групп органов государства»³, исходя из их задач и компетенции, что способствует их совершенствованию и повышению качества взаимодействия.

¹ Калентьева Т.А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 133.

² Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 175–176.

³ Марченко Ю.В. Указ. соч. С. 33.

В целом формы реализации государственных функций можно обозначить как способы практической деятельности государства, направленной на реализацию целей государства путем разрешения стоящих перед ним задач¹.

Несмотря на относительное единство в обозначенном подходе, свойственном большинству правоведов, дискуссионность вопроса классификации форм осуществления государственных функций, обозначившись в середине прошлого века, сохраняется до сих пор.

В настоящее время не существует общепринятой классификации форм реализации функций государства, несмотря на то, что категория «форма реализации функций государства» выступает одной из базовых не только для теории государства и права, отраслевых юридических наук, но и для постоянно развивающейся юридической практики. На наш взгляд, это прежде всего связано с подвижностью форм реализации функций государства, их развитием и изменением вместе с государственной жизнью, включающей динамично развивающиеся социальные, экономические, политические и иные отношения в обществе.

Систематизация накопленного научного опыта, более глубокое проникновение в познание сущности исследуемых явлений становятся возможными благодаря методологическому значению классификации государственно-правовых явлений. Ее практическое значение способствует оптимизации способов достижения поставленных целей направленной государственной деятельности путем предварительного теоретического моделирования механизма реализации конкретной функции государства в различных формах и прогнозирования способов комплексного и системного воздействия на общественные отношения. Такой подход обусловлен взглядом на функцию государства как на эволю-

¹ Бухтерева М.А. Указ. соч. С. 7; Марченко Ю.В. Указ. соч. С. 8.

ционирующую под воздействием внутренних и внешних факторов систему, в которой присутствует корпоративное поведение элементов. Анализ форм осуществления государственных функций с помощью их классификации подтверждает применимость к их исследованию системного подхода.

В связи с этим особый интерес представляет классификация форм реализации функций государства по однородности (по внешним признакам) деятельности органов государства по осуществлению его функций. В научной литературе также анализируемое деление функций некоторыми авторами связывается с признаком наличия или отсутствия правовых последствий совершаемых действий. По данному основанию в трудах Р.А. Ромашова предлагается делить формы реализации функций государства на правовые и неправовые (или организационные)¹.

М.А. Бухтерева в предлагаемой ею классификации выделяет организационную форму как вид неправовой формы реализации функций государства², не отождествляя эти понятия. Не ставя под сомнение обоснованность такого подхода, в данном исследовании предлагается исходить из того, что неправовые формы, как правило, не влекут за собой юридические последствия и всегда связаны с проведением организационной, в том числе подготовительной, работы. При этом учитывается имеющееся в научной литературе мнение о том, что правовые формы всегда по своей сути организационные, в то время как не все организационные формы являются правовыми³. Содержание любого явления всегда облачено в какую-либо форму, функции государства не являются исключением.

¹ Ромашов Р.А. Теория государства и права: учеб. пособие / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 36–37.

² Бухтерева М.А. Указ. соч. С. 8.

³ Кадомцева А.Е. Указ. соч. С. 94.

Отдельные аспекты категории правовой формы выступили предметом научного исследования З.М. Кардашенко, И.С. Самощенко, А.Е. Кадомцевой, Т.А. Калентьевой¹.

Для правовых форм реализации функций государства характерны такие признаки, как регулирование нормами права, наступление юридических последствий, связь с созданием, реализацией и охраной правовых норм².

Н.В. Черноголовкин и Ф.Ф. Шебанов выделяют только две правовые формы: правотворческую и правоприменительную деятельность³.

Л.И. Зайганов указывает на необходимость оформления государственного воздействия на общественные отношения в соответствующие правовые акты, говоря о правовом оформлении деятельности государства, включающем издание нормативных актов, организацию их исполнения и охрану от нарушений⁴.

Интерес представляет наличие преемственности взглядов ученых на выделение видов форм осуществления функций государства среди правовых. Обозначенные в трудах С.Н. Братуся и И.С. Самощенко правотворческая (нормотворческая), правоисполнительная (оперативно-исполнительная) и правоохранительная формы деятельности государства⁵ находят отражение и дальнейшее развитие в трудах многих советских и современных правоведов.

¹ Кардашенко З.М. Формы правотворческой деятельности Советского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953; Самощенко И.С. Правоохранительная деятельность Советского государства – важнейшее средство обеспечения социалистической законности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955; Кадомцева А.Е. Указ. соч.; Калентьева Т.А. Указ. соч.

² Бухтерева М.А. Указ. соч. С. 8.

³ Калентьева Т.А. Указ. соч. С. 140.

⁴ Зайганов Л.И. Экономические функции Советского государства и законы экономики. М.: Юридическая литература, 1968. С. 16.

⁵ Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М., 1966. С. 47–57.

Им возражает В.Г. Тюленев, выделяя правоохранительную форму в качестве самостоятельной. Представляется убедительным его аргументирование относительно специфики правоохранительной формы, отличающейся особым характером, важностью, юридическими и фактическими последствиями¹.

М.И. Байтин и Ю.В. Марченко отмечают, что юрисдикционные, надзорные и контролирующие органы в большей степени реализуют правоохранительную форму². Такого же мнения придерживается и А.Е. Кадомцева. Она выделяет контрольно-надзорные формы и формы, связанные с привлечением нарушителей к ответственности как составляющие правоохранительную деятельность³.

В.Е. Чиркин определял государственный контроль в качестве самостоятельной правовой формы осуществления функций государства⁴. В научной литературе контрольно-надзорная форма выделяется рядом авторов как самостоятельная⁵. Обобщение их точек зрения показывает, что контрольно-надзорная форма осуществления функций государства реализуется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью.

Проанализировав юридические источники, можно отметить широкое распространение в правовой науке указанной классификации, имеющей весомую теоретико-практическую значимость и

¹ Тюленев В.Г. Правовые формы осуществления хозяйственно-организаторской функции Советского общенародного государства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 50.

² Байтин М.И., Марченко Ю.В. Основные признаки правоприменительной деятельности как правовой формы осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2008. № 5 (63). С. 8–13.

³ Кадомцева А.Е. Указ. соч. С. 100.

⁴ Чиркин В.Е. Современное государство. М.: Международные отношения, 2001. С. 205–207.

⁵ Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. Т. 1: Теория государства / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. С. 209; Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. М., 2014; Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 15; и др.

использующую в качестве критерия однородную по своим внешним признакам деятельность органов государства по осуществлению его функций. Такой подход позволяет выяснить, как механизм государства реализует его функции, каким образом государство использует право для выполнения своих задач и функций. После обобщения имеющихся в научной литературе мнений по данному вопросу более целесообразным представляется выделение среди правовых форм осуществления функций государства правотворческой, правоприменительной, правоохранительной и контрольно-надзорной форм.

Правотворческая деятельность представляет собой форму реализации государственных функций путем создания, изменения или отмены правовых норм. Правоприменительная деятельность направлена на реализацию законодательства и иных нормативных правовых актов государственными органами путем издания актов применения права. Правоохранительная деятельность заключается в охране норм права от нарушений, а также защите предоставленных гражданам, юридическим лицам и публично-правовым образованиям прав и обеспечении выполнения ими обязанностей. В ходе ее осуществления издаются акты применения правовых норм, направленные на профилактику противоправных деяний, восстановление нарушенных прав, реализацию юридической ответственности виновных лиц.

Исходя из обозначенного содержания правовых форм осуществления функций государства и определения антитеррористической функции государства, предложенного в первой главе монографии, попытаемся сформулировать определения конкретным правовым формам реализации антитеррористической функции государства.

Правотворческая форма реализации антитеррористической функции государства представляет собой деятельность государ-

ственных органов по созданию правовых норм, регулирующих борьбу с терроризмом и защиту государства, общества и личности от террористических угроз. Из этого следует возведение государственной воли в общеобязательную для исполнения правовую норму (или совокупность таких норм) путем ее юридического оформления.

Вышеизложенное позволяет логически вывести определение *правоприменительной формы* реализации антитеррористической функции государства, которая представляет собой властные действия государственных, муниципальных органов и должностных лиц, направленные на реализацию правовых норм, регулирующих борьбу с терроризмом и защиту государства, общества и личности от террористических угроз, обеспечивающих исполнение стратегии по противодействию терроризму путем издания актов применения права и создания, изменения или прекращения конкретных правоотношений на основе норм права.

В свою очередь под *правоохранительной правовой формой* осуществления антитеррористической функции государства понимаются властные, оперативные, оформленные определенным образом действия по борьбе с терроризмом и защите государства, общества и личности от террористических угроз государственными органами, обладающими специальными полномочиями.

Под *контрольно-надзорной* формой осуществления антитеррористической функции государства предлагаем понимать действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью реализуемого законодательства, направленного на борьбу с терроризмом.

Следует отметить наличие зависимости определенной специфики общих признаков правовых форм осуществления функ-

ций государства от содержания конкретной функции, реализуемой с их помощью¹.

Указанная зависимость обуславливается и такими объективными факторами, как объект воздействия, интересы общества и отдельных групп, политическое, экономическое и социальное положение в государстве в конкретный период времени. В этом плане можно говорить о наличии общих черт у понятия, классификации и содержания основных принципов антитеррористической функции государства и иных государственных функций.

Вторая группа форм анализируемой классификации обозначается правоведами как фактическая или организационная. Особенностью включаемых в нее форм является отсутствие юридических последствий при их реализации. В то же время их осуществление должно производиться на основе выполнения требований законности, в пределах определенного правового регулирования².

Организационным формам свойственно включение в себя весомого объема организационно-подготовительной работы в ходе осуществления функций государства.

М.И. Байтиным среди организационных форм выделяются следующие: организационно-регламентирующая (связана с осуществлением деятельности по решению конкретных политических задач, с технико-организационным обеспечением функционирования отдельных звеньев государственного механизма); организационно-хозяйственная (заключается в оперативно-технической текущей хозяйственной работе, направленной на материальное обеспечение выполнения различных государственных функций); организационно-идеологическая (постоянная оперативно-разъяснительная работа, целью которой выступает обеспе-

¹ Калентьева Т.А. Указ. соч. С. 145–146.

² Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. Т. 1: Теория государства. М., 1998. С. 211.

чение выполнения функций государства)¹. Представляется возможным использование указанной классификации в качестве основы применительно к антитеррористической функции государства.

Периодически наблюдается взаимопереход между правовыми и неправовыми формами, что обусловлено их взаимосвязью. Неправовые формы в большинстве случаев предшествуют реализации правовых форм и обеспечивают их реализацию (например, проведение подготовительной работы, проверка, сбор, анализ и обработка информации, необходимые для реализации правоприменительных решений в большинстве сфер деятельности, требуют финансового обеспечения).

В то же время отдельные неправовые формы порой облачаются в правовую оболочку (например, планирование как неправовая форма может приобрести правовые признаки в виде закона о бюджете).

Реализация функций государства происходит как в правовых, так и в неправовых формах, сочетающихся между собой, взаимодействующих, взаимообеспечивающих и дополняющих друг друга. В этом случае отдельные функции государства обладают специфическими формами их осуществления, различие при реализации которых заключается в соотношении правовых и неправовых форм. Данная специфика применима и к антитеррористической функции государства.

Итак, необходимо отметить теоретическое, методологическое и практическое значение классификации форм реализации функций государства. Последнее позволяет оптимизировать способы достижения поставленных целей направленной государственной деятельности путем предварительного теоретического моделирования механизма реализации конкретной функции госу-

¹ Байтин М.И., Баринов Н.А., Григорьев Ф.А., Демидов А.И., и др. Формы осуществления функций государства // Теория государства и права: курс лекций. Саратов, 1995. С. 63.

дарства в различных формах и прогнозирования способов комплексного и системного воздействия на общественные отношения.

Анализ форм осуществления государственных функций с помощью их классификации подтверждает применимость к ним системного метода. Одним из факторов в пользу данного убеждения выступает обусловленность эффективности реализации функций государства в тех или иных формах их взаимосвязью и взаимозависимостью.

Изучение различных точек зрения показало, что правовые формы реализации антитеррористической функции государства представляют собой деятельность государственных органов, связанную с изданием, изменением и отменой юридических актов, с помощью которых государство обеспечивает противодействие терроризму, соответствующее степени его угрозы. Полагаем, что правовые формы осуществления антитеррористической функции государства включают правотворческую, правоприменительную, правоохранительную и контрольно-надзорную формы.

По нашему мнению, без обозначенных правовых форм государственной деятельности практическая реализация любой государственной функции не представляется возможной. Выделяемая антитеррористическая функция Российского государства, сформировавшаяся под воздействием ряда факторов в начале XXI в., не является исключением. Определение значения права в механизме реализации обозначенной функции возможно путем исследования правовых форм осуществления государственных функций.

2.2. Правовые формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства

При рассмотрении правовых форм осуществления функций государства представляет интерес определение И.С. Самощенко, который говорил об однородной по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельности органов государства по руководству обществом путем издания правовых актов, в отличие от организационных форм, которые не влекут за собой последствий¹. Главенствующая роль права при их исполнении выступает основным отличительным признаком правовых форм. Правовые формы основываются на нормах права, влекут за собой юридические последствия, непосредственно связаны с созданием, исполнением и охраной правовых норм.

Необходимо обратить внимание на правотворчество как вид правовой формы реализации функций государства, которое начинается с момента правотворческого замысла и заканчивается принятием юридической нормы. Следует отметить, что правотворчество – это особая форма государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанная на познании объективных социальных потребностей и интересов общества. Главным предназначением правотворчества в контексте реализации антитеррористической функции государства выступает создание нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государства по борьбе с терроризмом. При этом в совокупности такие нормативные правовые акты образуют правовую основу реализации исследуемой функции государства.

Д.В. Пожарский отмечал, что «правовая основа, представляющая собой совокупность нормативных актов, является не

¹ Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 85–87.

только неотъемлемым признаком функций государства, но и важным элементом механизма их реализации»¹.

Правотворческая форма реализации антитеррористической функции государства представляет собой процесс создания или санкционирования общеобязательных правил поведения, имеющих следующие направления:

профилактика терроризма;

пресечение распространения идеологии терроризма (цели, принципы, убеждения и т. п., формирующие террористическое мировоззрение, способствующее убеждению людей в возможности, целесообразности и необходимости применения устрашающего насилия в качестве инструмента достижения целей, представляющихся террористам витальными, жизненно важными);

борьба с террористической деятельностью (предупреждение, выявление, пресечение террористических актов, организации незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ (преступных организаций), организаций групп для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; пропаганда идей терроризма, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности; вербовки, вооружения, обучения и использования террористов; информационного или иного пособничества, а также непосредственного участия в планировании, подготовке или реализации террористического акта);

минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма.

Учитывая, что правотворчество является базовым звеном механизма правового регулирования общественных отношений,

¹ Пожарский Д.В. Методологические составляющие теории функций государства // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4. С. 15–21.

особое значение приобретает правовая основа антитеррористической функции государства, закрепленная в международных и внутригосударственных правовых актах. Основу регулирования антитеррористической функции государства, на наш взгляд, составляет законодательная деятельность государства в широком смысле, т. е. правотворческая форма, которая осуществляется путем издания законов и иных нормативных правовых актов уполномоченными государственными органами. При этом правовую внутригосударственную основу составляют Конституция РФ, федеральные законы, подзаконные акты федеральных, региональных и муниципальных органов власти, судебные акты.

Как верно подмечено М.К. Кумышевой, российское законодательство представляет собой сложное, многоотраслевое образование, в котором переплетены вертикальные и горизонтальные связи в структурировании нормативных правовых актов, в котором сохраняется действие разноуровневых законодательных массивов, включая юридическое наследие советского периода развития¹.

Одной из целей правотворчества выступает качественное регулирование определенного вида общественных отношений². Изучив *специализированные акты*³ и *иные акты*, имеющие отношение к объекту антитеррористической функции⁴, можно обозначить формирование национальной нормативной основы анти-

¹ Кумышева М.К. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998. С. 5.

² Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 9.

³ Например: О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ; Статьи 205–207 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ; Статьи 15.27 и 15.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; О мерах по реализации федерального закона «О противодействии терроризму»: постановление Правительства РФ от 06.06.2007 № 352; и др.

⁴ Например: О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ; О Федеральной службе безопасности: федер. закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ; О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1; Гражданский кодекс Российской Федерации; и др.

террористической функции государства путем правотворчества государственных органов.

Высшим должностным лицом в Российской Федерации, согласно положениям гл. 4 Конституции РФ, является Президент РФ. В п. 2 ст. 80 Конституции РФ закреплено следующее: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Реализация данного положения прослеживается в принятии Президентом РФ ряда актов¹ в исследуемой сфере.

Судебные прецеденты, представляющие собой решения по конкретным юридическим делам, принятые при обнаружении пробелов в позитивном праве и ставшие обязательным образцом при рассмотрении судами аналогичных дел, как источник юридических норм в Российской Федерации официально не признан. Вместе с тем судебное правотворчество не исчерпывается совершением судебных прецедентов. В российской правовой системе, в зависимости от предмета юридического дела, рассматриваемого судом, встречаются следующие виды нормативных судебных решений, направленные на реализацию антитеррористической функции государства.

1. Акты Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), отвечающие критериям, предусмотренным Федеральным законом

¹ Например: Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации от 05.10.2009; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 14.11.2013 № Пр-2685; О мерах по противодействию терроризму (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете): указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116; О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212; и др.

от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» (например: постановления ЕСПЧ по делу «Тагаева и другие против Российской Федерации» от 13.04.2017; по делу «Норд-Ост» от 20.12.2011 (вступило в силу 04.06.2012); по делу «Сабанчиева и другие против Российской Федерации» и по делу «Масхадова и другие против Российской Федерации» от 06.06.2013 и т. п.). Указанные постановления, с одной стороны, являются правоприменительными актами, разрешающими конкретное юридическое дело по существу, с другой – актами официального (нормативного) толкования положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней. Сформулированные в постановлениях Европейского Суда по правам человека в процессе толкования конвенционных положений правовые позиции, выступая основанием для юридической квалификации фактических обстоятельств спора, представляют собой интерпретационные правовые нормы. Названные нормы конкретизируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней и, следовательно, образуют неотъемлемый элемент их юридического содержания. В связи с этим постановления Европейского Суда по правам человека, содержащие правовые позиции, включаются в правовые системы государств, признавших юрисдикцию данного органа правосудия, в качестве источников норм права. В частности, согласно ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» к таким государствам относится Российская Федерация.

2. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации о признании неконституционными (или неуставными) подведомственных нормативных правовых актов и договоров, решения судов общей

юрисдикции и арбитражных судов о признании недействующими подведомственных нормативных правовых актов (например, постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2010 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутдинова, Р.В. Кудоева, Ф.Р. Файзулина, А.Д. Хасанова, А.И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда»).

3. Постановления Пленума Верховного Суда РФ, в отличие от нормативных судебных решений, принимаются по инициативе самих судебных органов. Содержащиеся в соответствующих постановлениях нормы права могут быть изменены, отменены, в то время как окончательное нормативное судебное решение в дальнейшем не подлежит изменению или отмене принявшим его органом правосудия (изменена может быть лишь правовая позиция). Примером может выступать постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности».

Необходимо обратить внимание на то, что требование научности к правотворчеству в целях недопущения возникновения и развития в России новых направлений и форм терроризма особенно возрастает в последнее время, когда перспективы развития религиозных, национальных, государственных, социально-бытовых отношений четко не определены и в их правовом урегулировании приходится идти на ощупь. В этих условиях исключительно большую пользу мог бы принести анализ зарубежного законодательства, направленного на борьбу с терроризмом, механизма его реализации и эффективности. Положительный опыт можно использовать путем дополнений действующего россий-

ского законодательства, обозначенное исследование позволит не допустить ошибок и упущений.

Правотворческие органы при разработке и издании юридических норм должны изучать социально-экономическую и иную ситуацию, объективные потребности развития, необходимость и целесообразность юридического урегулирования общественных отношений в сфере борьбы с терроризмом. Только в этом случае правовые нормы будут научно обоснованными, а потому эффективными. Правотворчество как фундамент реализации антитеррористической функции государства в данном случае имеет особое значение.

Основная обязанность по реализации государственно-властных предписаний возложена на органы исполнительной власти, возглавляемые правительством страны, их работа связана с необходимостью разрешения разнообразных вопросов управленческого характера, в целях упорядочения которой исполнительными органами государства издаются подзаконные акты. Так, заключаются соглашения, принимаются инструкции и приказы, которые являются нормативными актами федеральных органов исполнительной власти, направленными на регулирование деятельности должностных лиц и органов соответствующих ведомств¹, осуществляющих борьбу с терроризмом. Такие соглашения обеспечивают межгосударственное взаимодействие по отдельным вопросам², а приказы могут приобретать общегосударственный или межведомственный характер, выходя за рамки ве-

¹ Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2009. С. 290.

² См. например: О предложении ФТС России о проведении переговоров о заключении Соглашения между Федеральной таможенной службой (Российская Федерация) и Службой налоговой разведки и розыска (Королевство Нидерландов) об информационном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при трансграничном перемещении физическими лицами наличных денежных средств: распоряжение Правительства РФ от 06.02.2014 № 150-р // Собр. законодательства РФ. 2014. № 7. Ст. 703.

домственной значимости, могут носить межгосударственный, межведомственный и ведомственный характер.

Необходимо отметить, что именно в ходе правоприменения как исполнительно-распорядительной деятельности, выступающей формой реализации исследуемой функции Российского государства на современном этапе, реализуется ее правовая основа. Этому соответствует понимание под правоприменительной деятельностью системы юридически определенных процедур деятельности государственных органов и должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Она направлена на «повседневную реализацию правовых норм, закрепленных в нормативно-правовых актах, являющихся конечным результатом правотворческого процесса»¹. Практика показывает, что от эффективности правоприменительной деятельности зависит возможность воплощения в реальности принимаемых уполномоченными органами правовых актов.

Для обеспечения требований законодательства в обозначенной сфере государственные органы наделяются особыми правовыми средствами, включая административные, позволяющими осуществлять требования законодательства в сфере противодействия терроризму. Государственное управление при этом реализуется следующими способами воздействия на деятельность и поведение управляемых субъектов: административными, позволяющими применение принуждения при невыполнении приказа; экономическими, связанными с наличием какой-либо экономической заинтересованности в выполнении законодательства; моральными, представляющими собой различные виды поощрения и стимулирования. Функции управления должны осуществляться в соответствии с компетенцией государственных органов, закрепленной законодательно.

¹ Калентьева Т.А. Указ. соч. С. 149.

В качестве одной из форм реализации функций государства и одновременно способа осуществления государственной власти ряд ученых рассматривает правоохранительную деятельность¹, к основным субъектам которой принято относить правоохранительные органы².

Правоохранительная деятельность, представляющая собой систему юридически определенных процедур деятельности компетентных органов и должностных лиц, направлена на выявление нарушений правовых норм в сфере противодействия терроризму, которые составляют конечный результат правотворческого и правоисполнительного процесса. Одним из выражений данной системы выступает строго регламентированный порядок выявления нарушений, разрешения и издания соответствующего правоприменительного акта.

Правоохранительная деятельность, выступающая в качестве формы реализации антитеррористической функции государства, представляет собой объемное понятие, «комплексную многоуровневую систему»³. При этом в ходе научных дискуссий до сих пор, к сожалению, не выработано единого подхода к понятию «правоохранительная деятельность», широко используемому на практике и применяемому в научной литературе, нормативных актах⁴.

¹ См.: Числов А.И. Профессиональная правоохранительная деятельность: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000; Тарасов А.М. Правоохранительная деятельность: ее понятие, сущность, правовые аспекты контроля // Черные дыры в российском законодательстве. 2002. № 2.

² См.: Мелехин А.В. Судебная власть Российской Федерации: курс лекций (подготовлен для системы «КонсультантПлюс»). М., 2012. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2017); Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. М.: Норма, 2007.

³ Числов А.И. Указ. соч. С. 18.

⁴ Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (13). С. 32–37.

Взяв за основу понятие терроризма и цели антитеррористической функции государства, сформулированные в первой главе монографии, следует отметить, что правоохранительная деятельность как форма реализации антитеррористической функции Российского государства на современном этапе направлена на обеспечение национальной безопасности путем обеспечения общественной безопасности.

Правоохранительная деятельность в исследуемой области, по нашему убеждению, включает в себя государственную деятельность по охране правопорядка, а также исполнительную и контрольно-надзорную деятельность, направленные на противодействие терроризму. Ее непосредственно осуществляют уполномоченные государственные органы, должностные лица и общественные организации в качестве основной или наряду с таковой путем принятия мер по предупреждению и пресечению противоправных деяний, разрешению конфликтных ситуаций между физическими и (или) юридическими лицами, реализации мер юридической ответственности.

Исследование правоохранительной деятельности как формы реализации деятельности государства по противодействию терроризму будет неполным без определения сферы обеспечиваемой безопасности при ее реализации. Всестороннее рассмотрение данного понятия не является предметом настоящего исследования, но необходимо для понимания содержания обеспечения безопасности государства, общества и личности как главной цели осуществления антитеррористической функции государства. Безопасность является не статичным, а диалектически изменчивым явлением, квалифицирующимся одновременно как состояние общества и как процесс изменения его качественных характеристик под воздействием различного рода внутренних и внеш-

них факторов¹. Вопрос об определениях и соотношении понятий «национальная безопасность» и «общественная безопасность» в настоящее время является дискуссионным. В ходе анализа положений ряда действующих нормативных правовых актов выявлено неоднократное использование законодателем этих терминов без закрепления их определений, что порождает различное их толкование и применение в практической деятельности. Так, в п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ указано, что вопросы обеспечения общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В разделе IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» уголовное законодательство использует понятие «общественная безопасность» как родовый объект преступлений. В гл. 20 КоАП РФ закрепляется административная ответственность за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» в качестве одной из обязанностей полиции закреплена обязанность устранять угрозы общественной безопасности². Интерес представляет определение общественной безопасности, ранее закрепленное в приказе МВД России от 15.03.2002 № 240, согласно которому общественная безопасность – это «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в Российской Федерации, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихий-

¹ Барсегян С.Г. Правоохранительные органы как фактор внутренней безопасности общества (социально-философский анализ): дис. ... канд. филос. наук. М., 2001. С. 22.

² О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

ными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями»¹.

В 90-х гг. учеными ВНИИ МВД России проводилась разработка проекта Доктрины общественной безопасности Российской Федерации, в которой общественная безопасность определялась как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от общественно опасных деяний, стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций»². Однако на современном этапе развития человечества, когда одной из наиболее серьезных глобальных угроз безопасности государств выступает терроризм³, требуется формирование современного подхода к определению понятий «общественная безопасность» и «национальная безопасность», применяемых в законодательстве России. Представляется необходимым унифицировать определение общественной безопасности в юридической литературе. Включение в него различного содержания приводит «к ненужному совмещению, а точнее, параллелизму функций российских силовых структур в сфере борьбы с преступностью»⁴.

Согласно юридическому энциклопедическому словарю под общественной безопасностью (в праве) понимается «система общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государствен-

¹ Об утверждении Концепции развития Службы общественной безопасности МВД России: приказ МВД России от 15.03.2002 № 240. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 25.10.2017).

² Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2.

³ Шибзухов З.А. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма. М., 2014. С. 3, 6.

⁴ Калачев Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 33.

ных и общественных организаций, учреждений и предприятий»¹. В то же время, по мнению отдельных авторов, общественная безопасность представляет собой «способность общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз»², из чего следует необходимость сохранения «традиционных структур языка, культуры, общественного устройства, религии и национальной идентичности»³ при обеспечении условий для их развития. В настоящее время дискуссионным выступает вопрос о том, является ли общественная безопасность видом национальной безопасности. Это обусловлено отсутствием единого подхода к основному понятийному аппарату в области национальной безопасности. Предпринимаемые попытки проработки в российском законодательстве категорий «национальная безопасность», «виды национальной безопасности», «общественная безопасность», «государственная безопасность» и других не представлены на данный момент закреплением единообразно понимаемых определений. Если обратиться к Закону РФ от 15.03.1992 № 2446-1 «О безопасности», можно отметить закрепление категории «безопасность», определяемой как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз». В указанном Законе перечислены такие виды безопасности, как государственная, общественная, экономическая, оборонная, экологическая, информационная и другие, при этом закрепляются их определения и принципы классификации⁴. А.В. Возженниковым отмечается, что общественная безопасность, обеспечиваемая правоохранительными органами государства, а также органами местного

¹ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 204.

² Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М.: Вече, 2005. С. 187–189.

³ Кардашова И.Б. Указ. соч.

⁴ Там же.

самоуправления, общественными организациями и движениями, выступает неотъемлемой частью национальной безопасности¹. Иная позиция у С.В. Степашина, который не включает понятие «общественная безопасность» в систему национальной безопасности, обращая внимание на важность проблемы безопасности общества².

Представляется убедительным мнение И.Б. Кардашовой о том, что национальная безопасность является общим родовым понятием, объединяющим в себе совокупность видов национальной безопасности, не зависящих от отраслевых признаков, при этом общественная безопасность выступает видом национальной безопасности³. Общий родовой характер понятия «национальная безопасность» подтверждается и классификацией направлений государственных программ, согласно которой в рамках реализации направления по обеспечению национальной безопасности включены государственные программы «Обеспечение государственной безопасности» и «Обеспечение обороноспособности страны»⁴. По нашему мнению, национальная безопасность, выступая общим родовым понятием ко всем другим видам безопасности, одновременно представляет собой «единую систему видов безопасности»⁵, тесно связанных между собой и находящихся в непрерывном взаимодействии, каждый из которых выступает самостоятельной подсистемой, характеризующейся своими особенностями.

Контрольно-надзорная форма осуществления антитеррористической функции государства, на наш взгляд, осуществляется

¹ Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С. 69–70.

² Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). СПб., 1994.

³ Кардашова И.Б. Указ. соч.

⁴ Портал госпрограмм РФ. URL: <http://programs.gov.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁵ Прохожев А.А. Общая теория национальной безопасности: учеб. / под общ. ред. А.А. Прохожева. 2-е изд. М.: Изд-во РАГС, 2005.

путем ведомственного, судебного контроля и прокурорского надзора. Государственный контроль в области противодействия терроризму и степень его реализации напрямую зависят от компетенции уполномоченных на обозначенную деятельность органов государства. Государственные структурные образования, созданные непосредственно для решения задач по противодействию терроризму (например, Национальный антитеррористический комитет), а также государственные органы, для которых борьба с терроризмом выступает одной из основных компетенций (например, Федеральная служба безопасности Российской Федерации), используют в своей деятельности полный арсенал контрольно-надзорных способов, в отличие от других государственных органов. Положительным следует считать введение административного контроля над лицами, осужденными за тяжкие и особо тяжкие преступления террористической и экстремистской направленности¹.

Строгий контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и отбывавшими наказания за преступления террористической направленности – это еще одно из важных направлений реализации контрольно-надзорной формы осуществления антитеррористической функции государства. Определение места отбывания наказания осужденными за терроризм и участие в незаконных вооруженных формированиях должно определяться федеральными органами власти с учетом целесообразности и общественной безопасности, а не по месту совершения преступления. При этом необходимо принимать меры по выявлению лиц, попавших под влияние осужденных за деяния

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 28.05.2017 № 102-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2017. № 22. Ст. 3071.

террористического характера, в целях пресечения вовлечения новых лиц в террористическую деятельность.

Важное значение при выполнении контрольно-надзорных функций имеет обеспечивающее объективность отсутствие заинтересованности контролирующих органов в хозяйственной деятельности, осуществляемой подконтрольным лицом (например, согласование паспортов антитеррористической безопасности отдельных объектов направлено исключительно на проверку соблюдения условий антитеррористической защищенности проверяемого объекта и не предполагает участие в самой хозяйственной деятельности его владельца).

Судебный контроль обеспечивает сохранение доверия общества к силовым структурам, контролируя законность их деятельности. Не являясь непосредственно активным субъектом противодействия терроризму и не вмешиваясь в данную сферу деятельности государства, суд выносит решения о законности и конституционности мер, принятых уполномоченными инстанциями. Наделенный правом проверять нормативные правовые акты на соответствие Конституции РФ, осуществляя контроль за их конституционностью в государстве, «Конституционный Суд РФ в результате своей деятельности выразил ряд правовых позиций, имеющих важное значение для правоприменителей относительно вопросов противодействия терроризму»¹. К исследуемой деятельности судов Российской Федерации также можно отнести признание ими российских, иностранных и международных организаций террористическими. Применительно к антитеррористической функции государства следует отметить осуществление прокуратурой надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму. В то же время необходимо развивать

¹ Темираев А.В. Конституционно-правовые основы противодействия терроризму в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12–13.

роль общественного контроля в повседневной жизни, основывающегося на бдительности населения и активной гражданской позиции.

Обратим внимание на значение исполнительной, правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности отдельных государственных органов. В первую очередь необходимо уделить внимание деятельности Президента РФ, определяющего основные направления политики по противодействию терроризму, нормотворчество, систему и структуру федеральных органов исполнительной власти в России¹.

В компетенцию Президента РФ входит руководство деятельностью следующих государственных органов, в той или иной степени реализующих функцию государства по противодействию терроризму: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Министерство юстиции Российской Федерации (включая Федеральную службу исполнения наказаний, Федеральную службу судебных приставов), Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

Главой государства также осуществляется непосредственный контроль за деятельностью созданного по его решению коллегиального органа, координирующего и организующего анти-

¹ См., например: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 28.09.2017) // Собр. законодательства РФ. 2004. Ст. 945; О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (в ред. от 03.04.2017) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

террористическую деятельность органов государственной власти на всех уровнях власти – Национального антитеррористического комитета¹.

На обеспечение исполнительной деятельности механизма государства в рамках антитеррористической функции государства направлены меры, предусмотренные Указом Президента РФ от 26.12.2015 № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

Согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² Правительство РФ обладает широкими полномочиями во всех сферах деятельности, включая право распределять функции между федеральными органами исполнительной власти, учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ и т. п.

В сфере обеспечения прав и свобод граждан, борьбы с преступностью в полномочия Правительства РФ входят участие в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разработка и реализация мер по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществление мер по обеспечению деятельности органов судебной власти (ст. 19 Конституции РФ). Примерами осуществления Правительством России обозначенных функций в сфере противодействия терроризму могут служить по-

¹ О мерах по противодействию терроризму: указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

² О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 08.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

становление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму»¹, распоряжение Правительства РФ от 23.02.2015 № 280-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр о сотрудничестве в борьбе с терроризмом»² и др.

Особую роль играет деятельность Совета Безопасности РФ – конституционного совещательного органа, возглавляемого Президентом РФ. Данный орган осуществляет свою деятельность на основании Положения³, утвержденного указом Президента России. Одним из направлений его деятельности выступает разработка правовых актов в сфере защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основные организационно-правовые формы работы Совета Безопасности РФ – заседания, оперативные совещания, совещания по стратегическому планированию, рабочие совещания, а также заседания его рабочих органов (постоянных межведомственных комиссий, научного совета и его секций). Совет Безопасности РФ уделяет большое внимание (практически на каждом заседании или встрече) сфере противодействия терроризму. Например: 18 декабря 2015 г. на совещании с постоянными членами Совета Безопасности РФ обсуждались вопросы пре-

¹ О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму: постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 (в ред. от 22.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2172.

² О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр о сотрудничестве в борьбе с терроризмом: распоряжение Правительства РФ от 23.02.2015 № 280-р // Собр. законодательства РФ. 2015. № 9. Ст. 1380.

³ Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (в ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

сечения источников финансирования терроризма в свете принятия Советом Безопасности ООН соответствующей резолюции¹; 19 февраля 2016 г. на заседании секции по проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности РФ обсуждались меры противодействия вербовочной деятельности международных террористических организаций на территории Российской Федерации, где была подчеркнута значимость предупредительно-профилактической деятельности с целью пресечения распространения идеологии терроризма в стране²; 25 февраля 2016 г. секретарь Совета Безопасности РФ в ходе встречи с заместителем премьер-министра – министром обороны Королевства Таиланд обсудил вопросы совместной борьбы с терроризмом³; и т. п.

Следует отметить, что осуществление Стратегии национальной безопасности РФ, упоминаемой ранее в исследовании, обеспечивается в части противодействия терроризму скоординированной исполнительной деятельностью Национального антитеррористического комитета. О масштабах регулирования и управления общественными отношениями в сфере противодействия терроризму можно судить по структуре его аппарата. Так, в аппарат Национального антитеррористического комитета входят четыре управления:

Управление координации деятельности по профилактике терроризма (осуществляет мониторинг состояния общегосударственной системы противодействия терроризму, разрабатывает

¹ Президент Российской Федерации В.В. Путин провел совещание с постоянными членами Совета Безопасности РФ. 18.12.2015. URL: <http://www.scrf.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2017).

² Состоялось заседание секции по проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации. 19.02.2016. URL: <http://www.scrf.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2017).

³ Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации сегодня в Москве встретился с заместителем премьер-министра – министром обороны Королевства Таиланд. 25.02.2016. URL: <http://www.scrf.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2017).

меры в сфере профилактики терроризма и совершенствования нормативного правового регулирования в области противодействия терроризму, координирует и контролирует деятельность антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, осуществляет международное сотрудничество в области противодействия терроризму, осуществляет организационное обеспечение Национального антитеррористического комитета);

Управление координации деятельности по борьбе с терроризмом (организует оперативное реагирование на террористические угрозы, планирует применение сил и средств оперативных штабов в субъектах Российской Федерации и в морских районах (бассейнах) при проведении контртеррористических операций, координирует и контролирует деятельность оперативных штабов в субъектах Российской Федерации и в морских районах (бассейнах), организует оперативно-тактические и командно-штабные учения по пресечению террористических актов, осуществляет организационное обеспечение Федерального оперативного штаба);

Информационно-аналитическое управление (осуществляет информационно-аналитическое обеспечение деятельности Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба, разрабатывает меры по противодействию распространению идеологии терроризма, обеспечивает информационное сопровождение Международного банка данных по противодействию терроризму, организует мероприятия по разработке и внедрению автоматизированных информационных систем в интересах Национального антитеррористического комитета, Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, участвует в разработке и реализации федеральных целевых программ в области противодействия терроризму);

Информационный центр Национального антитеррористического комитета (осуществляет информационное сопровождение деятельности Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба, обеспечивает функционирование системы оперативного информирования населения через СМИ о преступлениях террористической направленности и мерах по противодействию терроризму, координирует деятельность пресс-служб государственных органов при освещении преступлений террористической направленности и принимаемых мерах в целях предупреждения, пресечения таких преступлений, минимизации и ликвидации их последствий, проводит информационное сопровождение интернет-портала Комитета)¹.

Необходимо обратить внимание на значение деятельности Следственного комитета Российской Федерации, который является федеральным государственным органом, осуществляющим полномочия в сфере уголовного судопроизводства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Применительно к антитеррористической функции государства данный орган обладает полномочиями на проведение предварительного следствия в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ по уголовным деяниям террористической направленности.

В задачу Прокуратуры РФ входит осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Основными направлениями прокурорского надзора в исследуемой сфере выступают выявление фактов нарушения требований в части неисполнения вновь установленных обязанностей операторов связи по хранению информации, текстовых и иных сообщений; выявление фактов нарушений закона при исполнении решений антитеррористических комиссий субъектов Российской Федерации,

¹ Структура аппарата Национального антитеррористического комитета. URL: <http://nac.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2017).

которые сопряжены с несоблюдением сроков, а также невыполнением мероприятий, указанных в протоколах заседаний этих комиссий; принятие мер по выявлению и ограничению доступа к экстремистским материалам в сети «Интернет».

Следует отметить роль Счетной палаты, осуществляющей свою деятельность на основе Федерального закона от 05.04.2013 «О Счетной палате Российской Федерации»¹. Ею осуществляется контроль за расходованием денежных средств из федерального бюджета согласно запланированным объемам, включая затраты на реализацию государственных программ.

Как отмечалось ранее, органы исполнительной власти на территории всей России на уровне субъектов и муниципальных образований также осуществляют деятельность по противодействию терроризму, в большей степени координируемую антитеррористическими комитетами и комиссиями, включающими представителей всех задействованных в этой сфере государственных и муниципальных органов.

Проблема правовых форм осуществления деятельности государства по противодействию терроризму до настоящего момента не была специальным предметом исследования, хотя научно-практическое значение такового, на наш взгляд, имеет большое значение. Обобщение данного вопроса позволяет сформировать необходимую основу для многопланового изучения развития и обеспечения соответствия антитеррористической функции государства характеру постоянно трансформирующихся террористических угроз в целях обеспечения национальной безопасности. Проведенное исследование правовых форм реализации антитеррористической функции государства позволяет прийти к определенным выводам.

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (в ред. от 07.02.2017) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Антитеррористическая функция государства направлена на обеспечение национальной, общественной и личной безопасности, реализуется в правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной формах. В зависимости от сфер (территориального масштаба действия) нормативные правовые основы целесообразно классифицировать на следующие уровни: международный, государственный (национальный), субъектов Российской Федерации (региональный) и муниципальный.

Необходимо констатировать тесную взаимосвязь антитеррористической функции с социальным назначением государства в рассматриваемой области общественных отношений. Так, одной из задач государства, реализуемой посредством данной функции, является обеспечение общественной безопасности и правопорядка, что достигается разработкой специальной нормативной правовой базы. Представляется возможным определить сферу обеспечиваемой безопасности при реализации антитеррористической функции государства как сферу национальной безопасности. Это объясняется тем, что она выступает общим родовым понятием для всех других видов безопасности, одновременно является единой системой видов безопасности, тесно связанных между собой и находящихся в непрерывном взаимодействии, каждый из которых выступает самостоятельной подсистемой, характеризующейся своими особенностями.

Обеспечение национальной безопасности при реализации антитеррористической функции государства включает обеспечение общественной безопасности, реализуемое путем исполнения предусмотренных законодательством мер по охране правопорядка уполномоченными государственными органами, должностными лицами и общественными организациями, включающей предупреждение преступлений и правонарушений террористической

направленности, реализацию контрольно-надзорных мер и мер юридической ответственности.

В ходе проведенного исследования было обосновано, что правоохранительная деятельность как форма реализации анти-террористической функции Российского государства на современном этапе направлена на обеспечение национальной безопасности путем обеспечения общественной безопасности, включает в себя государственную, а также исполнительную деятельность по охране правопорядка. Понимаемая в широком смысле правоохранительная деятельность немыслима вне применения права, правотворчества, контроля и надзора, договорных практик. Исходя из этого представляется убедительным мнение Д.В. Пожарского о целесообразности относительного обособления и выделения в структуре правоохранительной деятельности следующих функциональных компонентов: превенции (профилактики) правонарушений, пресечения правонарушений, восстановления нарушенного права или правового состояния, привлечения к юридической ответственности (наказания).

Контрольно-надзорная деятельность государства также направлена на противодействие терроризму и осуществляется непосредственно уполномоченными государственными органами, должностными лицами и общественными организациями в качестве основной деятельности или наряду с таковой путем принятия мер по предупреждению и пресечению противоправных деяний, разрешению конфликтных ситуаций между физическими и (или) юридическими лицами, реализации мер юридической ответственности, контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и отбывавшими наказание за преступления террористической направленности либо склонными к совершению таковых.

2.3. Организационные формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства

Организационные формы реализации функций государства часто предшествуют правовым, являясь основанием для их реализации. Организационные формы направлены на проведение организационно-подготовительной работы для осуществления функций государства. Они не влекут за собой юридически значимых последствий, являясь подзаконной деятельностью компетентных органов.

Организационно-регламентирующая форма антитеррористической функции государства сопряжена с обеспечением народовластия, реализуемого через систему политических институтов, государственных и других органов, и направлена на противодействие терроризму.

Одной из реальных угроз на современном этапе выступает «экспансия международного терроризма»¹. По этой причине совершенствование правовых основ научного и экспертного обеспечения раннего предупреждения проявлений терроризма закреплено в качестве одной из задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации².

Фактором, вызывающим особое опасение, является вовлечение большого количества россиян, американцев, европейцев в члены террористических группировок – таких, как ИГИЛ. Данные лица готовы выполнять поставленные задачи не только на территории расположения группировок, но и на территории своих государств после прохождения соответствующего обучения.

¹ О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

² Там же.

Это обуславливает потребность всех государств обратить пристальное внимание на необходимость тесной внешнеполитической координации и взаимодействия в борьбе с терроризмом. Как отметил Президент РФ В.В. Путин, «справиться с террористической угрозой и помочь миллионам людей, лишившимся дома, можно, только объединив усилия всего мирового сообщества»¹.

Ведущей международной организацией, объединяющей усилия 194 государств², в настоящее время выступает Организация Объединенных Наций. Участие России в ее деятельности продолжается с 24 октября 1945 г. по настоящее время. Российская Федерация, выступив в качестве соинициатора создания данной организации, на протяжении 70 лет принимает активное участие в ней, иницируя, согласно ст. 1 Устава ООН, «эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии»³ в целях обеспечения международного мира и безопасности. Значение деятельности данной организации обуславливается пониманием невозможности победить международный терроризм силами только одной страны, особенно в условиях, когда границы в мире фактически открыты, а террористы получают постоянную финансовую подпитку.

Положительным примером международного сотрудничества выступает БРИКС, объединяющая усилия таких стран, как Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР. О значении такого сотрудничества можно судить и по тому, что население стран-участниц составляет 42% всего населения Земли⁴. Одним из направлений совместной деятельности этой организации определена борьба с

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

² Государства – члены ООН. URL: <http://www.un.org/ru/members> (дата обращения: 20.10.2017).

³ Устав Организации Объединенных Наций: принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945. URL: <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 20.10.2017).

⁴ Бриксы в цифрах. URL: <http://brics2015.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

террористической угрозой, при этом страны-участницы в качестве основы сотрудничества определили необходимость деятельности в соответствии с Уставом ООН. Положительными являются договоренность лидеров государств о тесной координации по вопросам внешней политики и выраженное намерение «сообща противостоять угрозам распространения терроризма и экстремизма»¹ в дальнейшем. Особое значение уделяется соблюдению международных норм и уважению суверенных прав и законных интересов каждого государства, что отражено в Уфимской декларации БРИКС от 09.07.2015².

Необходимо обратить внимание на то, что одной из задач межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия терроризму выступает выработка единого подхода к пониманию данного явления и оценке деятельности отдельных организаций. К сожалению, среди политических позиций отдельных государств в данном вопросе нет столь необходимого понимания для консолидации усилий мирового сообщества. Позиция России, озвученная В.В. Путиным в этом вопросе, однозначна: «Невозможно добиться успеха над терроризмом вообще, если часть террористов использовать как таран для свержения неугодных режимов»³.

Только осознание всеми участниками мирового сообщества цели и деятельности террористических организаций, принимающих угрожающие масштабы для всего человечества и мировой культуры, будет способствовать объединению усилий. При этом недопустимо политическое спекулирование делением террористов на умеренных и неумеренных, учитывая единые применяемые ими методы в достижении поставленных целей: убийства,

¹ Заявление Президента России Владимира Путина для прессы по завершении саммита БРИКС. 09.07.2015. URL: <http://brics2015.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

² Уфимская декларация. VII саммит БРИКС. Полный текст. 9 июля 2015 года. URL: <http://brics2015.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

запугивание населения, террор (например, «Исламское государство», «Джебхат ан-Нусра», «Аль-Каида» и др.). Интересно предложение Президента России по созданию широкой антитеррористической коалиции под эгидой ООН, деятельность которой должна опираться на нормы международного права.

Положительным примером солидарного отпора терроризму является деятельность Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), членом которой выступает Россия. Именно страны – члены ШОС были первыми в объединении межгосударственных усилий по противодействию терроризму, выступив в июне 2001 г. с инициативой по формированию региональной антитеррористической структуры. Отличительной особенностью деятельности данной организации выступает подтверждение солидарности по ключевым вопросам противодействия терроризму не только декларациями, но и реализуемыми решениями. Примечательно, что когда одна из стран-участниц испытывает затруднения в осуществлении программы противодействия терроризму, другие страны в рамках сотрудничества оказывают ей помощь¹.

Ярким примером деятельности России по противодействию финансированию терроризма является ее активное участие в межправительственной организации ФАТФ (Financial Action Task Force, FATF), являющейся группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, основная задача которой – выработка мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Немаловажно, что данная организация включает 34 страны-участницы и две международные организации, а Российская Федерация была принята в члены в июне 2003 г.

Внимание ключевым аспектам антитеррористической деятельности на межгосударственном уровне уделяется и на терри-

¹ Омаев А.Х. Международный опыт борьбы с экстремистской деятельностью // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 1. С. 91–95.

тории стран СНГ. Сотрудничество государств – участников СНГ по обозначенным вопросам организуется путем заседаний Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ (СОРБ) и принятием общих для всех членов решений в сфере противодействия терроризму. Немаловажно, что заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год. Это подтверждает потребность и значимость взаимодействия спецслужб государств Содружества, организованного в рамках международной организации. Отмечено активное участие СОРБ в реализации положений Программы сотрудничества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма. Так, в 2015 г. прошло 39-е заседание СОРБ, в работе которого кроме постоянных участников приняли участие спецслужбы Германии, Италии, Испании и Франции. В ходе заседания участники обменялись опытом в области противодействия идеологии терроризма, были обсуждены вопросы взаимодействия по выявлению лиц, прошедших боевую и диверсионно-террористическую подготовку на территории Сирии и Афганистана, которые возвращаются в страны происхождения, а также вопросы пресечения их противоправной деятельности. Важным решением было согласование порядка взаимного обмена информацией об угрозах совершения актов террористического характера. Примечательно, что по итогам заседания были утверждены План работы СОРБ и мероприятия Антитеррористического центра СНГ на 2016 г., рассмотрены проекты Программы сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017–2019 гг. и Соглашения об обмене информацией в сфере борьбы с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, а также их финансированием¹. Необходимо отме-

¹ Информация об итогах 39-го заседания Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.e-cis.info> (дата обращения: 25.10.2017).

титель, что данное взаимодействие способствует обмену опытом и выработке единых подходов по вопросам, касающимся криминалистического обеспечения противодействия химическому и биологическому терроризму при проведении общественно значимых мероприятий¹.

Организовано также участие России в борьбе с терроризмом путем ее сотрудничества с ОБСЕ. Необходимость трансформирования политических лозунгов в практическую плоскость международного противодействия терроризму подтверждается принятием Декларации о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения резолюций 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности ООН².

Таким образом, участие России в различных международных и межгосударственных организациях обеспечивает успешную реализацию политической формы деятельности государства, направленную на консолидацию международного сообщества в противодействии терроризму в рамках разнообразного международного сотрудничества.

Применение многосторонней дипломатии также обеспечивает осуществление политической формы выполнения антитеррористической функции государства и способствует реализации долгосрочной стратегии противодействия терроризму³. Термин «дипломатия» раскрывается как «официальная деятельность глав государств, правительств и специальных органов внешних сношений по осуществлению целей и задач внешней политики государств, а так-

¹ Информация об итогах 39-го заседания Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.e-cis.info> (дата обращения: 25.10.2017).

² Декларация о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения резолюций 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности ООН (МС.DOC/5/14/Corr.1 от 05.12.2014): заключительный документ 21-й встречи Совета министров ОБСЕ в Базеле, 4–5 декабря 2014 г. URL: <http://www.osce.org/ru> (дата обращения: 25.10.2017).

³ Алиев И.М. Проблема терроризма в социально-политических процессах: политологический анализ // Евразийский юридический журнал. 2009. № 7 (14). С. 98–103.

же по защите интересов государства за границей»¹. Закрепление использования Россией политических инструментов и механизмов дипломатии в международной области можно увидеть в ст. 29 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации².

Уполномоченные должностные лица и государственные органы в полной мере используют дипломатию в целях доведения до мирового сообщества позиции России по отношению к терроризму, а также для консолидации общих усилий в борьбе с этим явлением. Следует отметить значимость роли главы государства в реализации политической формы противодействия терроризму. Особое внимание необходимо обратить на то, что в своих выступлениях Президент России практически всегда уделяет внимание этому вопросу. Например, при участии в неформальной встрече лидеров стран БРИКС В.В. Путин повторил тезис из своего послания Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015³ о возможности справиться с террористической угрозой только путем объединения усилий всего мирового сообщества, акцентируя внимание на необходимости соблюдения международных норм и уважения суверенных прав и законных интересов каждого государства⁴. В ходе обозначенного выступления Президентом России была озвучена позиция относительно недопущения использования террористов как средства насильственного изменения политических режимов в странах, так как это выступает одной из причин сохранения существования терроризма как явления и ча-

¹ Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норинг, 2004.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

⁴ Выступление В.В. Путина на неформальной встрече лидеров стран БРИКС (дата публикации: 15.11.2015). URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

стичного его оправдания. Этот подход в дальнейшем был отражен в Указе Президента РФ от 31.12.2015 № 683¹.

Создание широкой антитеррористической коалиции, предложенное В.В. Путиным в его выступлении в ООН², и участие в ней также будет реализацией политической формы деятельности государства по противодействию терроризму. Данное предложение было поддержано главой Франции, показательным в этой сфере выступает создание контакта между генштабами, а также взаимодействие соединения ВМФ России, расположенного в Восточном Средиземноморье, и французской авианосной ударной группировки ВМС³. Обозначенная Россией политическая форма противодействия терроризму постепенно получает признание среди ряда стран⁴. Реализованным этапом сотрудничества стало создание информационного центра в Багдаде в целях «координации усилий региональных держав в борьбе с ИГИЛ и другими террористическими организациями», открытого для участия в его работе представителей «всех стран, которые заинтересованы в борьбе с терроризмом»⁵.

Значительную роль в декларировании и отстаивании позиции по противодействию терроризму играют участие главы Российского государства в форумах⁶, проведение им различных

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

² Владимир Путин принял участие в пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке. 28.09.2015. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

³ Латухина К. Враг – один для всех. Лидеры России и Франции обсудили возможности создания антитеррористической коалиции // Рос. газ. (Столичный выпуск). 2015. 27 нояб.

⁴ Саргсян: ОДКБ выступила за формирование широкой антитеррористической коалиции. 21.12.2015. URL: <http://tass.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁵ Владимир Путин ответил на вопросы российских журналистов по завершении участия в юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк, 29.09.2015. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁶ Владимир Путин принял участие в итоговой пленарной сессии XII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». Сочи, 22.10.2015. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

встреч¹, выступления на торжественных мероприятиях², интервью отечественным и зарубежным СМИ³. Оперативное реагирование на складывающиеся ситуации осуществляется путем проведения телефонных переговоров⁴. Впервые в истории России в новогоднем обращении к гражданам в декабре 2015 г. Президентом РФ был сделан акцент на роли военнослужащих, борющихся с международным терроризмом, отстаивающих «национальные интересы России на дальних рубежах»⁵. К важному политическому решению, на наш взгляд, можно отнести решение главы государства о задействовании в Сирии российских военно-космических сил.

Внутригосударственная политическая деятельность по борьбе с терроризмом направлена на обеспечение надежной защиты граждан, общества и государства от террористических угроз путем их упреждения и максимально эффективного пресечения. В связи с этим наблюдается формирование комплексной и эффективной системы, позволяющей оперативно осуществлять текущую организационную работу по противодействию терро-

¹ Например: Встреча с госсекретарём США Джоном Керри и министром иностранных дел России Сергеем Лавровым. Москва, Кремль, 15.12.2015; Встреча с Президентом Греции Прокописом Павлопулосом. Московская область, Ново-Огарево, 15.01.2016; Встреча с членами Исполнительного комитета Европейского еврейского конгресса. Москва, Кремль, 19.01.2016. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

² Например: Торжественный прием по случаю Дня Героев Отечества. Москва, Кремль, 09.12.2015; Торжественный вечер, посвященный Дню работника органов безопасности. Москва, Кремль, 19.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

³ Например: Заявление для прессы по завершении саммита БРИКС. Уфа, 09.07.2015; Владимир Путин дал интервью ведущему телеканала «Россия-1» Владимиру Соловьёву. Запись интервью состоялась 10 октября. Сочи, 12.10.2015; Интервью немецкому изданию Bild (запись интервью состоялась 5 января 2016 г.). Сочи, 11.01.2016; URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁴ Например: Телефонный разговор с Президентом США Бараком Обамой. 13.01.2016; Телефонный разговор с Королем Иордании Абдаллой II. 14.01.2016. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁵ Новогоднее обращение к гражданам России. 31.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

ризму, объединяющей силы и средства внутри государства. Одним из движущих факторов достижения поставленных целей выступает «формирование и реализация научно обоснованной государственной политики в области информационного противодействия терроризму»¹. Данное направление внутренней политики осуществляется в организационно-идеологической форме реализации антитеррористической функции государства, которая включает повседневную оперативно-разъяснительную и воспитательную работу.

В последнее время в России наблюдается переоценка роли идеологии в обществе, поскольку идеология служит «духовной основой осуществления государственной власти, формирования и реализации политики»². Эта потребность возникла в результате осознания последствий приостановки идеологической деятельности государства в 1990-х – начале 2000-х гг., выразившихся в отсутствии четких идеологических ориентиров в обществе, полной социальной дезориентации. К сожалению, в обозначенный период идеологические процессы в России происходили под воздействием иностранных субъектов (как государств, так и их институтов, политических партий, религиозных организаций и средств массовой информации)³, что привело к изменению ценностных систем в сознании индивидов, групп, масс. Эта проблема была отмечена и в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2012 г.: «...утрачены и многие нравственные ориентиры... это порой приобретает безобразные, агрессивные, вызывающие

¹ Сидненко Г.Ф. Государственная политика Российской Федерации в области информационного противодействия терроризму // Современное право. 2015. № 4. С. 106–113.

² Краснова Е.А. Приоритетные национальные проекты и идеологическая функция государства // Философия. Социология. Культурология. Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 14 (115). С. 73.

³ Буховец А.Н. Идеологическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

формы, скажу больше – создает долгосрочные угрозы обществу, безопасности, да и целостности России»¹.

К сожалению, в современном мире наблюдается ожесточение идеологического противостояния различных государственных политических систем и различных цивилизаций по многим вопросам, включая толкование понятия терроризма и форм его проявления, определение методов и форм противостояния ему. Такая ситуация представляется опасной для существующего Российского государства, так как для прогрессивного развития государства и общества требуются четко зафиксированные, единые и понятные всем моральные и нравственные общечеловеческие ценности и мировоззренческие ориентиры.

Как верно отмечено Т.Н. Радько, закрепленные в идеологической доктрине государства идеологические положения – это «базовые принципы и идеи об основных интересах страны, о наиболее ценных, значимых приоритетах государства, которые соответствуют идеалам народа»². Государственная идеология должна выступать «в качестве доминирующей и интегрирующей силы существующих в обществе идей, взглядов, убеждений и ценностей»³. Особенно это важно в период, когда современный терроризм представляет одну из самых опасных по масштабности и «непредсказуемости последствий проблем, имеющих не только общественно-политический, но и нравственный аспект»⁴.

По нашему мнению, одним из способов успешной реализации функций государства, включая антитеррористическую, выступает установление определенных культурных и духовных

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2012 // Рос. газ. 2012. 13 дек.

² Радько Т.Н. Государственная идеология и идеологическая функция права // Вестник Академии права и управления. 2012. № 29. С. 9–16.

³ Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 162.

⁴ Кумышева М.К. Некоторые аспекты борьбы с терроризмом в современных условиях // Юристъ-правоведь. 2014. № 2 (63). С. 25–28.

ценностей общества в качестве аксиом, обеспечиваемых путем совместной идеологической деятельности государства и общества. Это очень сложный, трудоемкий и длительный процесс, рассчитанный на долгосрочную перспективу, но который даст устойчивый положительный результат.

Конституцией РФ запрещено устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13), но при рассмотрении идеологической формы реализации антитеррористической функции государства данное ограничение, на наш взгляд, подлежит частичному применению. Исследуемая форма реализации указанной функции, представляя собой систему взглядов и идей, на основе которых в государстве формируется мировоззрение населения, выполняет в некотором роде воспитательную роль. В качестве важнейших жизненных ценностей должны определяться права и свободы человека и гражданина. Именно поэтому при осуществлении деятельности по идеологическому противодействию терроризму государство должно изменить концептуальный подход к данной проблеме, определив личность в качестве ее основы. Полагаем, что необходимо включить в воспитание и обучение молодого поколения специально разработанные государством антитеррористические программы для школ и вузов.

Следует обратить внимание на то, что терроризм включает в себя идеологию, отражающуюся в экстремистских политических и религиозных доктринах и формирующую террористическое мировоззрение, способствующее убеждению людей в возможности, целесообразности и необходимости применения устрашающего насилия в качестве инструмента достижения целей, которые, согласно данному мировоззрению, представляются жизненно важными. Развитие такой идеологии возможно в обществе с обостренными отношениями на этнической, религиозной или

иной почве. Соответственно, учитывая многонациональность и многоконфессиональность России, в борьбе с терроризмом здесь есть свои особенности.

Высшее руководство страны неоднократно обозначало необходимость противодействия идеологии, используемой для вдохновения террористов. Положительные результаты дает устойчивая идеологическая пропаганда толерантности в обществе. Убедительна в этом отношении позиция В.И. Носенко, согласно которой основную угрозу в современной России представляет радикальный ислам на Северном Кавказе – «отчасти местного происхождения, но в большей мере насаждаемый зарубежными эмиссарами»¹.

Несмотря на важность борьбы против террористической идеологии, на практике она не получила значительного развития. Это связано, на наш взгляд, с отсутствием примерной методики системного противодействия указанной идеологии и неподготовленностью регионального и местного управленческого аппарата. В СМИ периодически сообщается о ликвидации групп боевиков в ходе проводимых спецопераций, что указывает на способность государства в лице его правоохранительных органов выявлять и пресекать деятельность отдельных террористов, подтверждая в то же время неэффективность использования исключительно командных или силовых методов противодействия терроризму как явлению и идеологии. Интересен подход Н.Д. Эриашвили и Д.И. Аминова, согласно которому «идеологи терроризма отдают себе отчет в том, что обычными демократическими средствами они никогда не смогут добиться успехов в силу малочисленности

¹ Носенко В.И. Параметры стратегии контртерроризма // Журнал теории международных отношений и мировой политики. Т. 9. № 3 (27). 09-12. 2011. URL: <http://www.intertrends.ru> (дата обращения: 14.05.2017).

своих сторонников»¹, и по этой причине они используют устрашение населения. Ввиду этого одной из задач, стоящих перед государством, является проведение информационной работы среди населения о недопущении каких-либо уступок террористам, так как они повлекут эскалацию террористических актов в стране. В то же время необходимо исключить состояние паники и страха у населения, поскольку оно является одной из целей, преследуемых террористическими организациями. В России исторически сформировано доверие граждан государству, отношение к нему как к главному гаранту своей безопасности. На это должна быть направлена важнейшая составляющая государственной идеологии². Общая ситуация с подавлением терроризма в стране не изменится до тех пор, пока на смену ликвидированным террористам не перестанут вовлекаться новые лица, поддающиеся пропаганде радикального ислама. По этой причине требуется глубинное понимание и проникновение в генезис идеологии терроризма. На практике видно, насколько хорошо идеологи религиозного экстремизма умеют подчинять людские массы, делая упор на ряд механизмов коллективного сознания и широко их используя в своей подрывной деятельности³.

Одной из причин вовлечения новых лиц в террористическую деятельность выступает отсутствие у членов гражданского общества жесткой личной позиции по неприятию террористической идеологии в силу несформированности устойчивых нравственных и духовных ценностей. Поэтому можно отметить опасность освещения терроризма как исключительно криминального явления, не имеющего идеологической основы, что может привести к формированию в обществе ложного представления о терро-

¹ Эриашвили Н.Д., Аминов Д.И. Противодействие религиозному экстремизму и терроризму с учетом механизма их продуцирования // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 1. С. 64–68.

² Радько Т.Н. Указ. соч.

³ Эриашвили Н.Д., Аминов Д.И. Указ. соч.

ризме как о криминальной деятельности, притуплению бдительности перед реальной опасностью.

По нашему мнению, успешность нейтрализации идеологии терроризма в определенной части зависит от ее полной дискредитации, включая разъяснение ее соотношения с ценностями демократии как основы государственной и общественной жизни. Такая деятельность может проводиться в различных формах, например, путем просвещения граждан по вопросам опасности, масштабов терроризма и его видов.

Представляется убедительной позиция В.П. Журавель, предлагающего осуждать террористическую идеологию и практику, укреплять в сознании людей «понимание того, что его потенциальными жертвами будут не отдельные индивиды и группы, а большинство граждан»¹. Бесспорно, невозможен терроризм, основывающийся на идейно- либо религиозно-политической платформе, без одобрения и (или) поддержки террористов их социальным окружением, населением. К сожалению, несмотря на очевидность разрушения идейной основы терроризма как главного элемента контртеррористической деятельности, принимаемых практических усилий в этом направлении недостаточно. Положительным примером деятельности в этом направлении выступает письмо Министерства образования и науки Российской Федерации², согласно которому в целях противодействия идеологии терроризма рекомендуется в учебном процессе применять учебники по предмету «Основы безопасности жизнедеятельности», в которых включены разделы по основам противодействия терроризму

¹ Журавель В.П. Об актуальном в противодействии идеологии терроризма // Право и безопасность. 2008. № 2 (27). URL: <http://dpr.ru/pravo> (дата обращения: 14.05.2017).

² О материалах по противодействию идеологии терроризма и экстремизма: письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 25.05.2011 № СМ-477/08. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.05.2017).

и экстремизму в России и соответствующие информационно-аналитические материалы; использовать информационные ресурсы интернет-портала «Наука и образование против террора» и другие актуальные материалы; проводить тематические занятия со специалистами, занимающимися вопросами противодействия идеологии терроризма, приглашенными через антитеррористические комиссии и т. д. Безусловно, даже эти меры, применяемые в отношении подрастающего поколения, дадут положительные результаты в долгосрочной перспективе¹.

В ходе реализации идеологической формы противодействия терроризму необходимо также учесть и правильно определить роль правоохранительных органов, деятельность которых направлена на охрану основ конституционного строя Российской Федерации, противостояние преступности, обеспечение общественной безопасности населения.

Особое внимание стоит уделить увековечиванию памяти сотрудников, погибших при проведении контртеррористических операций, а также жертв терактов, что послужит импульсом для формирования антитеррористического движения в гражданском обществе и будет способствовать однозначному неприятию идеологии терроризма. Открытие памятников, мемориальных знаков, фотовыставок, создание кинофильмов, проведение шествий, собраний, минут молчания памяти жертв терактов и т. п. по своему содержанию выступают «протестом против идеологии и практики терроризма, призывают граждан поставить терроризму заслон»². Примерами увековечивания являются открытие в 2002 г. Президентом РФ памятника «Воинам внутренних войск» в г. Москве, у здания Центрального музея Внутренних войск МВД России; установление мемориального знака в память о

¹ Васильев Ф.П. Природа современного экстремизма // Труды Академии управления МВД России. С. 25–30.

² Там же.

жертвах теракта 2003 г. у Театрального центра на Дубровке; установление в 2007 г. в Санкт-Петербурге, на Малой Охте, в сквере рядом с храмом Успения Пресвятой Богородицы памятника детям – жертвам бесланской трагедии и т. п. На наш взгляд, эти мероприятия должны освещаться в СМИ и Интернете.

Население получает информацию по разным каналам и из разных источников: при непосредственном знакомстве с законодательством и правоприменительной практикой, при общении в различных коллективах, из разъяснений должностных лиц, пропаганды и т. д.¹ Интенсивное развитие информационной сферы в последние десятилетия, появление Интернета как специфической сферы общественной жизни определяют информационную форму реализации антитеррористической функции государства как одну из значимых. Следует признать, что использование государственного контроля в этой области необходимо и оправданно в первую очередь по причине возможности манипулирования массовым сознанием, формированием системы ценностей в обществе с помощью СМИ и Интернета².

Учитывая, что именно с помощью Интернета террористические организации осуществляют основную работу по вовлечению в свои ряды новых лиц, распространению агитационных материалов, демонстрируют свою силу, проведенные теракты и постановочные, профессионально снятые казни, необходимо уделить особое внимание выработке единой концепции информационно-пропагандистского обеспечения антитеррористической деятельности в России.

Стремительное развитие и распространение новейших информационных и телекоммуникационных технологий приобретает характер глобальной информационной революции, оказываю-

¹ Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права. Н. Новгород, 1995. С. 69.

² Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. С. 164.

щей серьезное влияние на большинство сфер жизнедеятельности общества в рамках национальных границ и в мире в целом¹. Как отмечено в Окинавской хартии глобального информационного общества 2000 г., информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в.² Учитывая, что процесс обмена информацией переходит на новый этап, необходимо отметить весомое значение информационной формы деятельности государства по противодействию терроризму. Использование информационной формы реализации антитеррористической функции государства выступает стратегическим ресурсом государства. Внедрение, переплетение различных форм коммуникационных служб (компьютеры, телефонные технологии, теле- и радиовещание, глобальные и локальные коммуникационные сети) – все это создало условия для принципиально нового трансграничного обмена информацией и использования данной ситуации как инструмента воздействия на сознание людей.

Особое внимание необходимо уделить выработке единой технологии в освещении проблем противодействия террористическим угрозам в средствах массовой информации, тщательно регламентировать порядок освещения в СМИ каждого акта терроризма, не допуская выступлений в СМИ теоретиков, практиков, активистов терроризма и их пособников. Единый подход к освещению терактов подразумевает следующее: сообщения должны быть контролируемы, строго дозированными, целенаправленными, без детализации произошедших событий. Очень важно предоставлять достоверные сведения в допустимых законодательством пределах о ходе расследования терактов, рассмотрении

¹ Аббасова Н.Р. Роль идеологического фактора в современной мировой политике // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). URL: <http://www.eurasialaw.ru> (дата обращения: 14.05.2017).

² Окинавская хартия глобального информационного общества: принята на о. Окинава 22.07.2000. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 14.05.2017).

судами таких дел и о принятых постановлениях в отношении виновных в целях формирования у населения представления о результативности работы государственного механизма обеспечения антитеррористической безопасности. Необходимо также регулярно доводить до граждан содержание и требования антитеррористического законодательства.

Учитывая актуальность и роль информационного освещения при реализации основных направлений деятельности государства, необходимо определить место СМИ в формировании мирового общественного мнения в плане нетерпимости к терроризму и взвешенной подачи материалов о теракте. Следует выработать подход, при котором освещение террористических актов в СМИ будет служить моральной поддержкой для жертв террора, будет информировать население о действиях властей и правоохранительных органов по предотвращению, пресечению террористических актов и ликвидации негативных последствий терактов, а также осуждать действия террористов.

На наш взгляд, активное проведение информационно-политических мероприятий (повышение общеобразовательного уровня населения, создание условий для развития традиционной и самобытной культуры) может повлиять на антитеррористическое поведение граждан. Информационная форма антитеррористической функции государства включает пропаганду среди всех слоев населения, разъяснение сути антитеррористических идей, укрепление в сознании людей понимания того, что потенциальными жертвами терактов может быть большинство граждан, а не отдельные индивиды и группы по каким-либо признакам. Деятельность государства по созданию эффективной общероссийской системы просвещения граждан в части культурного и конфессионального многообразия, системы образования и воспитания направлена на формирование имманентного осознания исто-

рического единства жителей страны. Формированию в обществе в целом и у отдельных лиц понимания необратимых негативных последствий терроризма способствует освещение истории религиозной нетерпимости, геноцида и других преступлений, обусловленных проявлениями экстремизма и терроризма. Обязательной в рамках информационной формы антитеррористической функции государства является реализация системы мер, направленных на осуждение в средствах массовой информации террористической идеологии и практики насилия, на усиление контрпропаганды, на переориентацию СМИ на внедрение в социальную практику норм толерантного поведения и др.

Необходимо помнить, что в информационной сфере возникает много новых угроз, которые государство должно своевременно нейтрализовывать. Убедительно мнение И.М. Алиева о том, что терроризм перевел конфликт на новый уровень и «традиционные этнические аргументы в пользу справедливой войны оказались спутаны необходимостью борьбы с действиями, направленными против гражданских лиц, выполняющих свои повседневные дела»¹. Так, угрожающими факторами выступают беспрепятственное распространение и многократное тиражирование в Интернете печатных, аудио- и видеоматериалов террористического характера, вовлечение в террористическую деятельность новых лиц с использованием социальных сетей («ВКонтакте», «Одноклассники» и др.), ведение террористическими организациями информационных войн, воздействующих на сознание населения путем распространения ложной, в том числе подрывающей авторитет легальной власти и пропагандистской информации. Противодействие терроризму включает пресечение в информационной сфере навязывания населению в целом и отдельным индивидам в частности чужих целей, искажения фактов и

¹ Алиев И.М. Проблема терроризма в социально-политических процессах: политологический анализ // Евразийский юридический журнал. 2009. № 7 (14). С. 98–103.

навязывания эмоционального восприятия¹, выгодного террористическим организациям, использующим при этом любые методы передачи информации (СМИ, социальные сети, радио, почта или сплетни). Пресекаемые действия террористов направлены на достижение психологического шока, спровоцированного информационным воздействием на большие массы населения, на возникновение угрозы жизни и здоровью людей и нанесение материального ущерба, на создание благоприятной обстановки для достижения их целей².

Учитывая уникальность механизмов информационно-психологического воздействия на население средств массовой информации, способных доносить любую информацию до миллиардов людей за небольшой промежуток времени, можно однозначно говорить о необходимости использования государством информационной формы в противодействии терроризму. На наш взгляд, этому будет способствовать следующее: формирование и совершенствование мер стимулирования государственных, муниципальных и негосударственных теле- и радиокompаний, печатных средств массовой информации, журналистов, освещающих вопросы дискредитации терроризма, в том числе разъяснение его соотношения с основами государственной и общественной жизни, выступающими ценностями демократии; производство и размещение в теле- и радиоэфире роликов социальной рекламы и иной видеопроизводства; поддержка создания тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, интернет-проектов, направленных на формирование у населения устойчивых нравственных и духовных ценностей, межнационального (межэтнического), межконфессионального и межкультурного взаимодействия, жесткой личной позиции по неприятию террористической идеологии; организация в средствах массовой ин-

¹ Аббасова Н.Р. Указ. соч.

² Алиев И.М. Указ. соч.

формации выступлений руководителей государственных и муниципальных органов, представителей институтов гражданского общества, общественных объединений и религиозных организаций по вопросам, связанным с противодействием терроризму; осуществление государственными органами мониторинга публикаций печатных и электронных средств массовой информации для выявления и устранения информации террористического характера с привлечением общественного контроля в этих же целях.

Выполнение всех вышеобозначенных мер по противодействию терроризму невозможно без материально-технического и финансового обеспечения органов государственной власти, которое осуществляется с помощью одной из основных организационных форм деятельности государства – организационно-хозяйственной¹.

Еще в 2002 г. в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ упоминалось о необходимости дополнительного рассмотрения вопросов финансирования антитеррористической деятельности, включая улучшение материально-технического обеспечения подразделений, занимающихся антитеррористической деятельностью². Совершенствование материально-технической базы органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, позволяет более эффективно выполнять поставленные перед ними задачи.

Как правило, государственное регулирование экономических вопросов при реализации деятельности по противодействию терроризму не связано с созданием дополнительных материальных стимулов для их реализации, они базируются на силе и авторитете государственной власти.

¹ Цыганкова Д.Ю. Правовая идеология и информационная функция государства: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 92.

² О неотложных мерах по улучшению финансового обеспечения антитеррористической деятельности: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.10.2002 № 417-СФ // Ведомости Федерального Собрания РФ. 2002. № 31. Ст. 1700.

В структуре организационно-экономической (хозяйственной) формы реализации антитеррористической функции государства можно выделить экономическую деятельность государства, элементом которой выступает государственное экономическое прогнозирование, основанное на результатах анализа реального положения дел в экономике, существующих потребностей и возможностей использования всех факторов и имеющихся ресурсов, на учете тенденций развития науки, техники, интеллектуального потенциала. Это позволяет получить достоверные знания о том, что может произойти в экономике в тех или иных условиях, а исследование вариантов развития помогает осознанно формировать финансовое обеспечение деятельности государства по противодействию терроризму, определять совокупность рычагов, обеспечивающих ее эффективную реализацию. Реализация Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹ и Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации² возможна только при использовании всего комплекса элементов государственного регулирования экономики.

В настоящее время применяется использование программно-целевого метода финансирования, что является относительно новым в бюджетном процессе России³. Различные экономические программы не только формулируют цели развития, но и определяют материальные и финансовые средства реализации этих целей.

Такие федеральные органы исполнительной власти, как МВД России, Министерство обороны РФ и ФСБ России высту-

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2017).

² Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Рос. газ. 2009. 20 окт.

³ Берладир Ю.В. Значение программно-целевого планирования при финансировании ряда расходов на обеспечение национальной обороны и безопасности Российской Федерации (правовой аспект) // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. М.: За права военнослужащих. Вып. 66. С. 328–332.

пают в качестве государственных заказчиков целого ряда федеральных целевых программ. Программы носят комплексный и преимущественно межведомственный характер, в связи с чем необходим контроль за своевременным и полным решением поставленных в них задач со стороны всех госзаказчиков и по всем программным мероприятиям. Государственная программа Российской Федерации выступает документом стратегического планирования, в котором содержится комплекс планируемых мероприятий, «взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. Они могут включать как ведомственные целевые программы, так и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации. Эти программы предусматривают значительные расходы.² Так, например, федеральная целевая программа «Антитеррор (2005–2007 годы)» предусматривала финансирование в размере 717 млн 700 тыс. рублей. По нашему мнению, значительное увеличение финансирования федеральных целевых программ, направленных на борьбу с терроризмом, по сравнению с иными федеральными целевыми программами, еще раз свидетельствует о значимости антитеррористической деятельности. При этом основным распорядителем средств по этой программе выступает ФСБ³. Более подробная структура федеральной целевой программы не раскрывается – она секретна.

¹ Портал госпрограмм РФ. URL: <http://programs.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2017).

² О федеральном бюджете на 2005 год: федер. закон от 23.12.2004 № 173-ФЗ (в ред. от 04.11.2005) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 52, ч. I. Ст. 5277.

³ Берладир Ю.В. Указ. соч.

Реализация федеральной целевой программы «Антитеррор 2009–2012 годы» была направлена на обеспечение сотрудников спецслужб и правоохранительных органов самыми передовыми техническими средствами выявления террористической деятельности на ранних стадиях.

Необходимо отметить, что реализация программы «Обеспечение государственной безопасности» направлена на достижение надежного обеспечения национальной безопасности. Данная программа утверждена как документ, содержащий сведения, составляющие государственную тайну, что обусловлено специфической деятельностью заказчика и исполнителя программы – ФСБ России, направленной на реализацию мероприятий, предусмотренных программой¹. Большинство мероприятий госпрограммы сформированы таким образом, что их отражение в целевых статьях расходов федерального бюджета в силу секретности не нашли отражения.

Обеспечение высоких стандартов личной безопасности выступает имманентным элементом национальной безопасности, именно на это направлены меры, предусмотренные государственной программой «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»². Ответственным исполнителем данной госпрограммы является МВД России. На реализацию предусмотренных мероприятий было запланировано 7404836,0 млн рублей (открытая часть), из них объем ресурсного обеспечения госпрограммы на 2014 г. был увеличен на 8967,9 млн рублей и составил 913083,5 млн рублей, что привело к превышению объ-

¹ Бюллетень Счетной палаты. Итоги экспертизы государственных программ РФ. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение государственной безопасности» С. 90–92. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2017).

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. IV. Ст. 2188.

ема бюджетных ассигнований, предусмотренных на этот период паспортом госпрограммы¹. Положительным выступает долгосрочное планирование (с 2012 по 2020 г.), предусматривающее поэтапное выполнение поставленных задач, направленных на достижение определенных целей. В настоящее время также реализуется подпрограмма государственной программы Российской Федерации «Обеспечение государственной безопасности» под названием «Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ответственный исполнитель – ФСБ России). Данная подпрограмма предусматривала на 2015 г. расходы в размере 289 590,4 тыс. рублей на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов².

В качестве примера подобного документа на региональном уровне можно привести государственную программу Краснодарского края «Обеспечение безопасности населения»³, включающую в себя подпрограмму «Профилактика экстремизма и терроризма в Краснодарском крае на 2014–2016 годы». Обозначенный документ предусматривает реализацию комплекса организационно-практических мер, направленных на противодействие проявлениям терроризма, эффективное планирование конкретных антитеррористических мероприятий, поддержание информационного обмена в целях предотвращения террористических угроз. На данные мероприятия запланировано 203764,0 тыс. рублей из краевого и местных бюджетов. Примечательно, что в качестве коор-

¹ Бюллетень Счетной палаты. Итоги экспертизы государственных программ РФ. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». С. 25–28. URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2017).

² О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: федер. закон от 20.04.2015 № 93-ФЗ. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.10.2017).

³ Об утверждении Государственной программы Краснодарского края «Обеспечение безопасности населения»: распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14.10.2013 № 1203 // Кубанские новости. 2013. 16 дек.

динатора и одного из соавторов данного документа выступил аппарат Антитеррористической комиссии в Краснодарском крае. Еще одним примером является Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Тюменской области на 2013–2018 годы¹, утвержденный решением Антитеррористической комиссии Тюменской области от 30.12.2013. В ст. 5.5 указанного документа предусматривается финансирование мероприятий антитеррористической направленности, реализуемых уполномоченными субъектами за счет бюджетных средств, выделяемых на их основную деятельность, а также в рамках действующих областных, муниципальных целевых программ и за счет привлечения средств из внебюджетных источников. Целевая программа «Антитеррор» на 2009–2012 гг. администрации городского округа Спасск-Дальний² – пример муниципальной целевой программы, предусматривающей реализацию следующих задач: развитие наиболее эффективных направлений деятельности по повышению антитеррористической защищенности; выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности; оснащение необходимой специальной техникой; укрепление технической оснащенности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнеобеспечения и мест массового скопления граждан; совершенствование антитеррористической пропаганды. Финансирование данной программы предусматривается исключительно за счет бюджета городского округа. Из этого следует, что задачей государственного программирования при реализации антитеррористической функции государства выступает комплексное использование различных источников финансирования.

¹ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Тюменской области на 2013–2018 годы. URL: https://admtuymen.ru/ogv_ru (дата обращения: 12.10.2017).

² Целевая программа «Антитеррор» на 2009–2012 гг. администрации городского округа Спасск-Дальний. URL: <http://spasskd.ru> (дата обращения: 12.10.2017).

Применение федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, связанных с деятельностью органов исполнительной власти, на которые возложены функции по реализации мер по противодействию терроризму, как направление экономической деятельности по реализации антитеррористической функции государства способно существенно повысить эффективность управления деятельностью уполномоченных субъектов и усилить контроль за ее результатами. К сожалению, в процессе составления и реализации целевых программ выявляются существенные недостатки, снижающие эффективность управления государственными финансами в целом, устранение которых требует совершенствования как нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы финансовой и служебной деятельности, так и практической работы по утверждению и реализации целевых программ¹. Недостаточное финансирование может поставить под угрозу выполнение запланированных мероприятий и, как следствие, снизить эффективность государственных, региональных и муниципальных программ.

Необходимо учитывать, что в процессе финансовой деятельности государство в качестве основы принимает и реализует финансово-плановые акты, содержащие конкретные задания в области финансов на определенный период, являющиеся планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов. Финансовое обеспечение противодействия терроризму осуществляется за счет средств федерального бюджета², бюджетов субъектов Российской Федерации³, местных бюджетов и

¹ Берладир Ю.В. Указ. соч.

² См., например: О федеральном бюджете на 2005 год: федер. закон от 23.12.2004 № 173-ФЗ (в ред. от 04.11.2005) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 52, ч. I. Ст. 5277.

³ См., в частности: О краевом бюджете на 2009 год: закон Камчатского края от 17.12.2008 № 190. URL: www.pravo.gov.ru

средств хозяйствующих субъектов¹. В качестве таких финансово-плановых актов выступают федеральный бюджет Российской Федерации, государственные бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Указанные финансово-плановые акты юридически оформляются в актах соответствующих государственных органов. Так, федеральный бюджет утверждается законом Российской Федерации, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты – соответственно законом субъектов Российской Федерации и постановлением глав муниципальных образований. Данные финансово-плановые акты, утвержденные в установленном порядке, регулируют финансовые отношения и как любой финансово-правовой акт вызывают юридические последствия. Финансирование вышеуказанных программ на различных уровнях производится в размерах, определенных в нормативном правовом акте, утвердившем бюджет соответствующего уровня на определенный период.

Таким образом, можно говорить о том, что применение государственного экономического прогнозирования и финансового планирования в виде целевых программ, целями которых выступает реализация мер по противодействию терроризму, и финансово-плановых актов, применяемых на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, закрепляющих объемы финансирования по определенным направлениям деятельности государства, обеспечивает возможность реализации основных мер² по предупреждению (профилактике), пресечению терроризма, а также обеспечивает адекватное и своевременное финансирование и техническое оснащение субъектов борьбы с терроризмом.

Экономическая деятельность государства связана с необходимостью обеспечения адекватного финансирования и техниче-

¹ Статья 40 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации // Рос. газ. 2009. 20 окт.

² Статья 21 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации.

ского оснащения субъектов, уполномоченных на реализацию деятельности по противодействию терроризму, в связи с чем важным ее направлением выступает осуществление закупок за рубежом современного оборудования, аппаратуры, образцов специального имущества и снаряжения, используемого для борьбы с террористами.

В свою очередь, материально-техническое обеспечение в исследуемой сфере позволяет реализовывать мероприятия, запланированные государством. На государственном уровне организована работа по разработке, обмену технологиями и опытом по производству и применению технических и боевых средств по противодействию терроризму, реализуются мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий)¹, соответствующие степени угрозы совершения теракта и его возможным последствиям.

Государство несет основную ответственность за обеспечение безопасности населения от террористических угроз, реализуя в правовых и организационных формах своей деятельности все имеющиеся в его распоряжении силы и средства по противодействию терроризму. Для этого, на наш взгляд, должны быть инициированы необходимые меры и осуществляться адекватные возникшей проблеме правовые и практические действия по защите общества и его граждан, обеспечиваемые правоохранительными органами. В то же время государство, воздействуя на общественное сознание и мораль, формируя мировоззрение сегодня, не должно превращаться в «полицейское» государство по отношению к населению с установлением тотального контроля.

¹ Об антитеррористической защищенности объектов (территорий): постановление Правительства РФ от 25.12.2013 № 1244 (в ред. от 04.08.2017) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 52, ч. II. Ст. 7220.

На основании проведенного исследования организационных форм реализации антитеррористической функции государства необходимо отметить следующее.

1. Основными организационными формами деятельности государства по реализации его антитеррористической функции выступают организационно-регламентирующая, организационно-хозяйственная и организационно-идеологическая формы.

2. Организационно-регламентирующая форма антитеррористической функции государства включает организационные мероприятия по противодействию терроризму и обеспечивается путем осуществления внешней и внутригосударственной политики. Внешнеполитическая деятельность в исследуемой сфере активно реализуется путем участия России в различных международных и межгосударственных организациях. Значимая роль в реализации политической формы противодействия терроризму принадлежит главе государства, который использует в качестве основы дипломатию, принимает при необходимости решение об использовании Вооруженных сил РФ за пределами России для борьбы с терроризмом, обеспечивает формирование комплексной эффективной системы, позволяющей оперативно осуществлять текущую организационную работу по противодействию терроризму и объединяющей внутри государства силы и средства. Внутригосударственная политическая деятельность по борьбе с терроризмом направлена на обеспечение надежной защиты граждан, общества и государства от террористических угроз путем их упреждения и максимально эффективного пресечения.

3. Организационно-хозяйственная форма деятельности государства по противодействию терроризму реализуется путем государственного экономического прогнозирования, финансового планирования, а также материально-технического и финансового обеспечения.

4. Организационно-идеологическая форма реализации антитеррористической функции государства представляет собой систему взглядов и идей, реализуемую государством и включающую совместную идеологическую деятельность государства и общества, направленную на формирование индивидуального и общественного сознания по неприятию террористической идеологии. Это может быть обеспечено следующими способами:

путем формирования у населения моральных и нравственных общечеловеческих ценностей и мировоззренческих ориентиров, включая формирование и поддержку антитеррористического движения в гражданском обществе;

деятельностью государства и общества по дискредитации идеологии терроризма в целях исключения одобрения, оправдания и (или) поддержки террористов их социальным окружением, населением или отдельными его группами (предполагается необходимость подготовки единой концепции информационно-пропагандистского обеспечения антитеррористической деятельности в России);

проведением разъяснительной и культурно-воспитательной работы с населением по укреплению не только толерантных межрелигиозных и межэтнических отношений, но и уважительных и дружественных межличностных отношений.

Заключение

Правильное решение вопроса о функциях государства дает возможность развития государственных органов, определяет перспективу их деятельности. Это также способствует концентрации внимания работников государственного аппарата и общественности на главных, решающих участках работы и позволяет минимизировать в их повседневной деятельности просчеты и ошибки¹.

В научных дискуссиях о функциях государства, формах их осуществления и об их содержании прослеживается преемственность ряда фундаментальных положений, обозначенных в советский период. Как справедливо отмечено Д.В. Пожарским, «социальная действительность дает достаточно оснований для признания необходимости комплексного и непрерывного научного анализа государства, выявления перспектив его развития и, самое главное, возможностей по обеспечению безопасности общества и личности, выступающей залогом устойчивого социального развития в целом»².

Вопрос о функциях государства имеет как теоретическое, так и методологическое значение, поскольку позволяет взглянуть на государство с учетом его разносторонней деятельности, помимо формы, внутреннего строения и содержания. Понятие функции государства способствует определению характера и содержания деятельности государства, обоснованности и правильности выбора приоритетных направлений на конкретном этапе исторического развития, а также способствует определению уровня эффективности и организованности государства. При этом предлагается дополнить определение функций государства и обозначить

¹ Черноголовкин Н.В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М., 1960. С. 4.

² Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 4.

их как обусловленные целями и задачами государства, а также потребностями общественного развития нормативно регламентированные и институционально обеспеченные комплексные направления и виды публично-властной деятельности, выражающие сущность и социальное назначение государства.

Возникновение со стороны терроризма реальной угрозы национальной, общественной и личной безопасности повлекло за собой изменения в российской государственно-правовой действительности на современном этапе, что обусловило появление нового приоритетного направления деятельности государства и вида публично-властной деятельности. Это отразилось на системе и содержании функций государства, что послужило основанием проведенного исследования. Ретроспективный взгляд на изменение значения и характера развития террористической угрозы для Российского государства позволяет полагать, что за последние двадцать лет изменился вектор развития этой угрозы и она стала проблемой, которую нужно решать на государственном уровне. Изменению оказались подвержены многие сферы общественной жизни, государственно-правовые институты. Благодаря прочному научному фундаменту, созданному правоведами, представилось возможным провести научно-теоретическое исследование антитеррористической функции, выполняемой Российским государством на современном этапе.

На наш взгляд, успешная реализация антитеррористической функции будет способствовать стабильному и гармоничному социальному развитию современного Российского государства без потрясений, сопряженных с террористическими угрозами, а также максимально эффективной работе по их ликвидации.

Литература

Официальные документы и нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Уфимская декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (Уфа, 9–10 июля 2015 г.) URL: <http://bricslive2015.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

3. Декларация о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения резолюций 2170 (2014) и 2178 (2014) Совета Безопасности ООН (МС.ДОС/5/14/Согг. 1 от 05.12.2014): заключительный документ 21-й встречи Совета министров ОБСЕ в Базеле, 4–5 декабря 2014 г. URL: <http://www.osce.org> (дата обращения: 30.10.2017).

4. Окинавская хартия глобального информационного общества: принята на о. Окинава 22.07.2000. URL: <http://www.kremlin.ru>

5. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33, ч. I. Ст. 3418.

6. О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

7. О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма: федер. закон от 20.04.2006 № 56-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 17, ч. I. Ст. 1785.

8. О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма: федер. закон от 10.07.2002 № 88-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2792.

9. О борьбе с терроризмом: модельный закон от 04.12.2004 // Документы МПА СНГ. URL: <http://iacis.ru> (дата обращения: 30.05.2017).

10. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О мерах по противодействию терроризму: указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газ. 2006. 17 февр.

12. О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму: указ Президента РФ от 26.12.2015 № 664 (в ред. от 07.12.2016) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 52, ч. I. Ст. 7591.

13. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1, ч. II. Ст. 212.

14. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

15. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 05.10.2009 // Рос. газ. 2009. 20 окт.

Монографии и статьи

1. Аббасова Н.Р. Роль идеологического фактора в современной мировой политике // Евразийский юридический журнал.

2015. № 9. С. 272–275. URL: <http://www.eurasialaw.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

2. Агапов П.В. Проблемы уголовной ответственности за терроризм и иные преступления террористического характера // Российская система противодействия терроризму: проблемы, механизмы реализации и перспективы развития: материалы Всерос. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Челябинск: ЧЮИ МВД России, 2005. Ч. 2.

3. Алиев И.М. Проблема терроризма в социально-политических процессах: политологический анализ // Евразийский юридический журнал. 2009. № 7 (14). URL: <http://www.eurasialaw.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

4. Амельчаков И.Ф., Ильичёв И.Е. Полиция современной России: функции и миссия // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 2. С. 3–7.

5. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. М.: Новый индекс, 2012. 192 с.

6. Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1 (4). С. 4–14.

7. Байтин М.И., Марченко Ю.В. Основные признаки правоприменительной деятельности как правовой формы осуществления функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2008. № 5 (63). С. 8–13.

8. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. 301 с.

9. Байтин М.И. Вопросы общей теории права и государства. Саратов, 2006. 398 с.

10. Баликоев А.В. Современный этап развития дискуссии о понятии «терроризм» // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2009. № 1. С. 68–73.

11. Бельсон Я.М., Гулиев В.Е., Карева М.П., Петров В.С. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. М.: Юрид. лит., 1971. 640 с.

12. Берладир Ю.В. Значение программно-целевого планирования при финансировании ряда расходов на обеспечение национальной обороны и безопасности Российской Федерации (правовой аспект) // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. М.: За права военнослужащих. Вып. 66. С. 328–332.

13. Бредихин А.Л. О функциях государства // История государства и права. 2013. № 22. С. 17–20.

14. Бутылин В.Н. Конституционные основы механизма обеспечения безопасности Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 28–31.

15. Васильев Л. К вопросу о внешних функциях социалистического государства // Советское государство и право. 1958. № 6. С. 53–55.

16. Васильев Ф.П. Природа современного экстремизма // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 25–30.

17. Васильев Ф.П., Филипенко С.А., Шашкарова М.В. Современные особенности обеспечения информационной безопасности и их правовое регулирование в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 5. С. 61–65.

18. Володин А.В. Региональная политика и национальная безопасность. М., 2001. 230 с.

19. Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства. Воронеж, 1974. 37 с.

20. Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему. М.: Молодая гвардия, 2008. 464 с.

21. Гончаров И.В. Конституция Российской Федерации и конституционная безопасность федеративного государства // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2013. № 4. С. 19–26.

22. Гончаров И.В. О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность», «конституционная безопасность» // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 116–122.

23. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М., 2009. 468 с.

24. Гулягин А.Ю. Функции государства: элементы содержания // Юридический мир. 2013. № 4. С. 50–53.

25. Денисов А.И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. М., 1967. 425 с.

26. Домисевич Р.В., Назаркин Ю.К. Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. М.: ФРПЦ, 2004.

27. Дюрягин И.Я. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов // Механизм реализации нормативных правовых актов: сб. науч. тр. / отв. ред. И.Я. Дюрягин. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 1995. С. 3–17.

28. Дюрягин И.Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. 168 с.

29. Елагин А.Г. Безопасность и свобода в жизнедеятельности человека // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1 (33). С. 5–8.

30. Журавель В.П. Об актуальном в противодействии идеологии терроризма // Право и безопасность. 2008. № 2 (27). URL: <http://dpr.ru> (дата обращения: 14.10.2017).

31. Зайганов Л.И. Экономические функции Советского государства и законы экономики. М.: Юрид. лит., 1968. 264 с.

32. Зябкин А.И. Проблема юридической квалификации терроризма как международного правонарушения // Ученые записки юридического факультета: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов. СПб., 1997. Вып. 2. С. 88–91.

33. Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. М.: Юрид. лит., 1965. 204 с.

34. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2. С. 28–30.

35. Карташкин В.А. Преступность международного терроризма и право государства на превентивную самооборону // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. 2012. № 1. С. 14–16.

36. Каск Л.И., Николаева Л.В. О некоторых вопросах понятий функций государства // Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право. 1974. Вып. 2.

37. Каск Л.И. Функции и структура государства. М., 1969. 64 с.

38. Керимов Д.А. Законотворчество // Право и образование. 2001. № 3. С. 68–73.

39. Керимов Д.А. Право и законодательство // Право и образование. 2000. № 2. С. 26–31.

40. Кибальник А.Г., Соломоненко И.Г. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма // Законность. 2007. № 2. С. 14–16.

41. Киричек Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28–33.

42. Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (13). С. 32–33.

43. Кононов А.М. Сотрудничество полиции с гражданами: правовые основы и их реализация // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 237–241.

44. Корнев А.В. Государство и право в контексте консервативной и либеральной идеологии: опыт ретроспективного анализа. М., 2014. 405 с.

45. Краснова Е.А. Приоритетные национальные проекты и идеологическая функция государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 14 (115). С. 71–77.

46. Кумышева М.К. Некоторые аспекты борьбы с терроризмом в современных условиях // Юристъ-правоведь. 2014. № 2 (63). С. 25–28.

47. Кумышева М.К. Российское законодательство: теоретико-правовой и системно-структурный анализ. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2000. 92 с.

48. Кумышева М.К. Системный подход к проблемам национальной безопасности // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 1. С. 69–70.

49. Курашвили Б.П. О системе функций государства // Проблемы государства и права (ИГПАН). М., 1974. Вып. 9. С. 34–35.

50. Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. 174 с.

51. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица // О.Е. Кутафин. Избранные труды. М.: Проспект, 2011. Т. 6. 335 с.

52. Кутейников А.Е., Жушма Ю.В., Михайличенко Н.О. Транснациональный терроризм как знак // Журнал теории меж-

дународных отношений и мировой политики. 2005. № 8. Т. 3. С. 91–99.

53. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14.

54. Макуев Р.Х. На острие вызовов глобализации. Орел, 2011. 163 с.

55. Макуев Р.Х. Актуализация роли государства в обеспечении национальной безопасности в условиях глобализации // Государство и право. 2010. № 8. С. 33–42.

56. Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.

57. Мулукаев Р.С. К вопросу об историческом опыте участия населения в охране общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4 (32). С. 87–91.

58. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. 160 с.

59. Носенко В.И. Параметры стратегии контртерроризма // Международные процессы. 2011. № 27. Т. 9. С. 31–41.

60. Остапчук С.В. Подходы исследователей к понятиям «терроризм» и «экстремизм» // Вестник магистратуры. 2014. № 10 (37). С. 114–118.

61. Петров В.С. Советское общенародное государство: основные задачи и функции // Советское государство и право. 1974. № 9. С. 119–123.

62. Пискотин М.И. К вопросу о функциях советского государства в современный период // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 89–100.

63. Плотников А.В. К вопросу юридического определения понятия «международный терроризм» // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2009. № 3. С. 105–117.

64. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства: вопросы системности // Государство и право. 2012. № 2. С. 110–114.

65. Пожарский Д. В. Методологические составляющие теории функций государства // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4. С. 15–21.

66. Радько Т.Н. Государственная идеология и идеологическая функция права // Вестник Академии права и управления. 2012. № 29. С. 9–16.

67. Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права. Н. Новгород, 1995. 105 с.

68. Рябченко А.Г., Тхаровская О.Ю. Роль подразделений полиции в реализации антитеррористической функции государства // Юристъ-правоведь. 2014. № 2 (63). С. 31–35.

69. Самощенко И.С. О формах осуществления функций государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 81–91.

70. Степанов О.А. Проблема обеспечения общественной безопасности в условиях создания «электронного государства» // Государство и право. 2006. № 1. С. 62–67.

71. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). СПб., 1994. 240 с.

72. Тарновский В. Терроризм и рутина. Лондон: Русская тип., 1880. 24 с. URL: <http://www.knigafund.ru>

73. Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 3–7.

74. Тхаровская О.Ю. Реализация охранительной функции государства при взаимодействии полиции и казачества (на примере Краснодарского края) // Проблемы современной науки. 2014. № 12-2. С. 105–112.

75. Тхаровская О.Ю. Значение полиции в реализации антитеррористической функции государства // Вестник Тюменского

института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 2 (5). С. 20–25.

76. Федянин В.Ю. Проблемы выработки универсального определения терроризма // Московский журнал международного права. 1998. №. 1. С. 12–28.

77. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. 215 с.

78. Черноголовкин Н.В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М.: Юрид. лит., 1960. 196 с.

79. Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. 416 с.

80. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. М., 1894.

81. Jackson R. Knowledge. Power and Politics in the Study of Political Terrorism in R. Jackson, M. Breen Smyth, and J. Gunning eds. / Critical Terrorism Studies. Abingdon and New York: Routledge, 2009.

82. Schmid and A. Longman. Political Terrorism. Third Edition. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 2008.

83. Richardson L. Terrorists as Transnational Actor in M. Taylor and J. Horgan eds. The Future of Terrorism. London: Frank Cass, 2000.

84. Golder B. and Williams G. What is Terrorism – Problems of Legal Definition // University of New South Wales Law Journal. 2004. № 27 (2).

85. Acharya U. War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism // Denver Journal of International Law and Policy. 2008–2009. № 37 (4).

Учебники, учебные пособия, лекции

86. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. 640 с.
87. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. 301 с.
88. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. М., 1984. 236 с.
89. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. М., 1998. 624 с.
90. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия М., 2000. 333 с.
91. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 898 с.
92. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. 7-е изд. СПб., 2004. – 448 с.
93. Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2004. 367 с.
94. Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братусь, И.С. Самощенко. М., 1966. 491 с.
95. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999. 398 с.
96. Шестаев Н.Т. Функции и структура государства. М., 1992. 28 с.
97. Шибзухов З.А. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма. М., 2014. 184 с.

Диссертации и авторефераты

1. Андреев А.Г. Охранительная функция государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 23 с.

2. Бабаев С.В. Теория функций современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001.

3. Буховец А.Н. Идеологическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 200 с.

4. Бухтерева М.А. Формы реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 200 с.

5. Гнатенко А.И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2010. 24 с.

6. Горшнев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1969. 40 с.

7. Кадомцева А.Е. Развитие экологической функции современного Российского государства и правовые формы ее осуществления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 174 с.

8. Калентьева Т.А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. 235 с.

9. Кардашенко З.М. Формы правотворческой деятельности Советского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 14 с.

10. Кудря В.С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 190 с.

11. Кумышева М.К. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998. 147 с.

12. Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. 313 с.

13. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. 50 с.

14. Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 222 с.

15. Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. 206 с.

16. Самощенко И.С. Правоохранительная деятельность Советского государства – важнейшее средство обеспечения социалистической законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. 16 с.

17. Цыганкова Д.Ю. Правовая идеология и информационная функция государства: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 182 с.

Оглавление

Введение	3
1. Теоретические основы познания антитеррористической функции Российского государства	6
1.1. Основные подходы к исследованию функций государства в отечественной юридической науке.....	6
1.2. Понятие и содержание антитеррористической функции Российского государства на современном этапе.....	28
1.3. Антитеррористическая функция государства: проблемы классификационной идентичности.....	55
2. Формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства	71
2.1. Общая характеристика форм реализации антитеррористической функции современного Российского государства.....	71
2.2. Правовые формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства.....	84
2.3. Организационные формы реализации антитеррористической функции современного Российского государства.....	109
Заключение	141
Литература	143

Научное издание

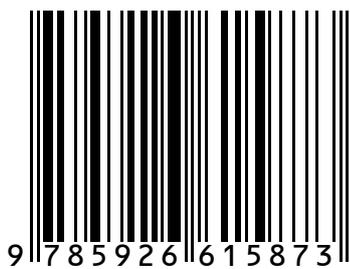
Тхаровская Ольга Юрьевна

**АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Редактор *М. В. Краснобаева*

Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1587-3



Подписано в печать 20.05.2019. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 9,6. Тираж 50 экз. Заказ 789.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.