

УДК 347:349.2

ББК 67.405.02

О ПРОБЛЕМЕ ОТСУТСТВИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИДЕОЛОГИИ ТЕРРОРИЗМА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

М. А. Стародубцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Проблема организации противодействия террористической деятельности и иным деструктивным явлениям в образовательных организациях сегодня представляется как никогда актуальной. По всей стране отмечается рост статистики актов применения в образовательных учреждениях огнестрельного либо холодного оружия (акты скулшутинга), вследствие чего растет уровень тревожности среди учащихся и преподавателей образовательных организаций, не имеющих возможности либо не знающих правил поведения в подобных нештатных ситуациях. Можно отметить, что в перспективе подобные действия могут привести к подрыву духовно-нравственных скреп общества, ослаблению России на внутривнутриполитической и международной арене. Сегодня в рамках гибридно-информационной войны ведется массированная атака на один из важнейших социальных институтов — образование. Система профилактики распространения идеологии терроризма в образовательных организациях не закреплена на законодательном уровне. Указанная ситуация является проблемной и требует разрешения.

Именно сеть университетов может стать флагманом формирования антитеррористической идеологии и навыков противодействия терроризму и околотеррористическим деструктивным явлениям.

Ключевые слова: терроризм, координационный центр, молодежный антитеррористический отряд, гражданско-патриотическая работа, воспитательная деятельность, цифровое взаимодействие.

ON THE PROBLEM OF THE ABSENCE OF A REGULATORY AND LEGAL BASE FOR THE SYSTEM OF PREVENTION OF THE SPREAD OF TERRORISM IDEOLOGY IN EDUCATIONAL ORGANIZATIONS

M. A. Starodubtseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

The problem of organization of countering terrorist activity and other destructive phenomena in educational institutions today seems more relevant than ever. Throughout the country, there has been an increase in the statistics of acts of the use of firearms or cold steel in educational institutions (acts of school shooting), as a result of which the level of anxiety among students and teachers of educational organizations that do not have the opportunity or do not know the rules of conduct in such emergency situations is growing. It can be noted that in the future, such actions can lead to the undermining of the spiritual and moral bonds of society, the weakening of Russia in the domestic political and international arena. Today, within the framework of the hybrid-information war, a massive attack is being carried out on one of the most important social institutions — education.

It should be noted that the system for preventing the spread of the ideology of terrorism in educational institutions is not enshrined at the legislative level. This situation is problematic and needs to be resolved.

It is the network of universities that can become the flagship of the formation of an anti-terrorist ideology and skills to counter terrorism and near-terrorist destructive phenomena.

Keywords: terrorism, coordination center, youth anti-terrorist squad, civic-patriotic work, educational activity, digital interaction.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)3.7](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)3.7)

Согласно п. 12 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации противодействие терроризму в России осуществляется по определенным направлениям [1, с. 4].

Согласно п. 13 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, предупреждение (профилактика) терроризма осуществляется по трем основным направлениям, наиболее важным из которых для проводимого исследования является создание системы противодействия террористической идеологии [1, с. 6]. В дальнейшем, во избежание путаницы, предлагается обращаться к термину «профилактика», так как именно он определяет рассматриваемый комплекс социально-психологических мер.

Система профилактики терроризма нашла свое отражение в Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг. (далее — Комплексный план). Цель реализации его мероприятий особенно актуальна в условиях ведущегося в мировом сообществе гибридно-информационного противостояния, поскольку напрямую указывает на необходимость разработки механизма защиты населения от методов информационно-психологического воздействия, внедряющих в общественное сознание террористические идеологемы [2, с. 5]. Эти же тезисы фигурировали и в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации [3, с. 4].

Думается, что наиболее перспективными из задач, указанных в Комплексном плане, являются деятельность по совершенствованию информационно-пропагандистского характера и защита информационного пространства России от идеологии терроризма, а также меры по формированию у населения РФ антитеррористического сознания.

Из общей массы населения именно молодежь является потенциальной «группой риска», так как она выступает активнейшим пользователем информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе и сети «Интернет», где в настоящий момент как раз и транслируются многочисленные информационные вбросы, несущие пользователям террористические идеи [3, с. 119].

Среди несиловых ведомств важные задачи в области профилактики терроризма и экстремизма в молодежной среде выполняет Министерство науки и высшего образования Российской Федерации [4, с. 75].

Именно система высшего образования, вместе с образованными при вузах колледжами, как видится, может стать флагманом формирования антитеррористической идеологии и навыков противодействия цифровому терроризму как форме социальной инженерии, как социальный институт, напрямую работающий с молодежью [5, с. 49].

В целях конкретизации сферы проводимого исследования, основной эмпирический материал был собран на базе Алтайского государственного университета, так как именно в рассматриваемом вузе, в том числе с помощью автора, сформирован достаточно яркий комплекс мер профилактики распространения идеологии терроризма.

Тем не менее при анализе мер профилактики терроризма в сфере образования необходимо сразу выделить основную проблему: система профилактики терроризма и его идеологии в образовательных учреждениях не закреплена на законодательном уровне.

В частности, в ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182 — ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» дается определение только общей профилактики правонарушений [6, с. 2].

В ст. 17 указанный закон выделяет общие формы профилактического воздействия [7, с. 21].

Из вышеперечисленных форм профилактического воздействия наиболее востребованы и относительно легко реализуемы на базе образовательных учреждений, в частности, посредством интернета, как думается, правовое просвещение и правовое информирование.

Определение термина «правовое просвещение» давалось в приказе Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 [8, с. 2], в п. 3 [9, с. 34].

В дальнейшем Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 02.08.2018 № 471, согласно которому формы правового просвещения расширены, в частности, добавлены информационно-разъяснительные материалы, возможности социальной рекламы [10, с. 2]. Думается,

что указанные формы правового просвещения вполне доступны для реализации образовательным учреждениям.

Итак, определено, что общая система профилактики идеологии терроризма в образовательных учреждениях не закреплена законодателем в нормативно-правовых актах. При рассмотрении имеющихся ее элементов обращает на себя внимание комплекс дополнительно выделяемых проблем — это отсутствие:

- 1) четко закреплённого на законодательном уровне субъекта профилактики;
- 2) единой концепции профилактики распространения идеологии терроризма;
- 3) системного информационного сопровождения профилактических мер и наполнения информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе интернета, позитивным антитеррористическим контентом.

Для решения вопроса определения субъекта профилактики распространения идеологии терроризма в образовательных организациях, в том числе и в интернете, при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации создан Координационный совет, включающий в себя ряд рабочих групп, из которых наибольший интерес представляют направления профилактики идеологии терроризма и информационное сопровождение данной деятельности [11, с. 3]. В субъектах РФ указанной работой занимается сеть созданных в 2021–2022 гг. координационных центров по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма.

Указанные координационные центры, таким образом, становятся основными субъектами профилактики распространения идеологии терроризма в офлайн- и онлайн-пространствах образовательных учреждений. Подобный координационный центр в 2021 г. открыт и на базе Алтайского государственного университета.

К координационным центрам примыкают иные организации, такие как Региональный антитеррористический научно-методический центр (далее — РАНМЦ) Юридического института Алтайского государственного университета, на базе которого проводилась научно-исследовательская работа автора. Всю совокупность указанных организаций предлагается объединить в общий термин «координационные центры по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма» (далее — координационный центр).

Но статус подобных подразделений не закреплён на законодательном уровне, что препятствует осуществлению ими своих полномочий на местах, в частности, препятствует реализации непосредственно профилактики распространения идеологии терроризма.

Базовым нормативно-правовым актом в сфере образования выступает Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273 — ФЗ (далее — Федеральный закон № 273 — ФЗ) [12]. В ст. 10 данного закона определена структура системы образования, особый интерес представляет п. 5 ч. 1 ст. 10. Однако при сопоставлении данной нормы с выявленной практикой организации координационных центров в образовательных учреждениях отмечается, что подобные центры не являются юридическими лицами [14, с. 308].

При обращении к законодательству об общественных объединениях, в ст. 5 Федерального закона от 19.05.1995 № 82 — ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общественных объединениях» (далее — Федеральный закон № 82 — ФЗ) отмечается, что законодатель понимает под общественным объединением добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан для решения указанных в программных документах объединения целей [14]. Если взять в качестве практического примера РАНМЦ, функционирующий на базе Алтайского государственного университета, то выяснится, что он создан на основании решения Антитеррористической комиссии Алтайского края (протокол № 73 от 02.03.2020 года). Следовательно, под смысл общественного объединения подобная организация не подпадает.

Еще одним нормативным актом в смежной области выступает Федеральный закон от 23.08.1996 № 127 — ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Федеральный закон № 127 — ФЗ) [15, с. 3]. Он определяет правовое положение научных организаций, государственных академий наук и Высшей аттестационной комиссии. Но при углубленном изучении текста данного за-

кона выявляется, что в случае с научной организацией речь снова идет о юридическом лице, причем обладающем, в случае с научным центром, специальным оборудованием и условиями для осуществления научной деятельности. И в этом случае координационный центр остается «не у дел» [13, с. 308].

В Положении о Региональном антитеррористическом научно-методическом центре АлтГУ отмечено, что данная организация функционирует в качестве опорного центра по методической, научно-исследовательской работе и проведению региональных профилактических мероприятий антитеррористической направленности. Подобное определение дают и учредительные документы аналогичных организаций. С этой позиции координационные центры могут быть причислены к организациям, осуществляющим научно-методическое и ресурсное обеспечение системы образования (ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 273 — ФЗ). Однако перечень научно-методических организаций законодатель не дает и полномочия их не раскрывает.

В ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 273 — ФЗ указано, что образовательные организации самостоятельно принимают решения об изменении своей структуры [12, с. 4]. В пункте 1.2 Положения о Региональном антитеррористическом научно-методическом центре АлтГУ указано, что упомянутый центр является структурным подразделением университета без права юридического лица, функционирующим на основании локальных нормативных актов университета и анализируемого положения. Аналогичное указание зафиксировано в п. 1.2 Типового положения о координационном центре, разработанного Департаментом государственной молодежной политики и воспитательной деятельности Минобрнауки РФ. Однако это Положение также не зафиксировано в нормативно-правовой базе, хотя на его основе на базе нескольких десятков вузов были открыты соответствующие центры.

Далее в ст. 27 Федерального закона № 273 — ФЗ законодатель указывает примерный перечень структурных подразделений в образовательных учреждениях, где также не упоминается координационный центр. Как видим, образовательная организация вольна внутри себя создавать любые структурные подразделения. Но эта же ситуация демонстрирует и отсутствие системы в формировании при образовательных учреждениях подобных антитеррористических структур, а также отсутствие координации и взаимодействия между ними. Даже обратившись к локальным нормативным актам Алтайского государственного университета, единственные акты об антитеррористическом центре, которые можно найти, — это Положение об антитеррористическом центре и Положение о координационном центре.

Отдельно следует сказать о специфической форме добровольчества, которую предлагается определить термином «молодежный антитеррористический отряд». Он также выступает субъектом профилактики идеологии терроризма в образовательных организациях.

Федеральные законы от 19.05.1995 № 82 — ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общественных объединениях» и «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273 — ФЗ не содержат термин «молодежный антитеррористический отряд» и никак не определяют эту форму самоорганизации обучающихся [16, с. 295].

Еще одним важным законом в анализируемой сфере выступает Федеральный закон от 28 июня 1995 г. N 98 — ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [17]. В п. 2 ст. 4 закона отражены условия, при которых молодежное объединение станет объектом государственной поддержки, и основным из них является статус юридического лица, что вновь исключает из этой сферы молодежные антитеррористические отряды.

Если взять в качестве практического примера волонтерский отряд «Антиэкстремизм», функционирующий на базе Алтайского государственного университета, то выяснится, что он является общественным органом самоуправления и создается из числа студенческого актива института на добровольной основе без статуса юридического лица. Следовательно, государственная поддержка на него и подобные организации не распространяется.

Федеральный закон № 273 — ФЗ в п. 7 ст. 34 указывает право обучающихся на создание студенческих отрядов, представляющих собой общественные объединения, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики [12, с. 8]. При буквальном толковании данной нормы получается, что отряды антитеррористической направленности снова остаются «за бортом».

Еще одним нормативным актом в анализируемой области является Федеральный закон от 11.08.1995 N 135 — ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольче-

стве (волонтерстве)». В ст. 5 данного закона дается определение добровольческой (волонтерской) организации [18]. В нем снова не фигурируют студенческие отряды вообще и антитеррористические отряды в частности.

Итак, автором рассмотрены проблемы определения системы профилактики распространения идеологии терроризма в образовательных организациях в цифровую эпоху на федеральном уровне. Теперь необходимо проанализировать ситуацию, сложившуюся на уровне регионов. Указанную работу предлагается проводить на основе нормативно-правовой базы Алтайского края, где осуществляются исследования автора.

Базовым документом предлагается считать государственную программу Алтайского края «Противодействие экстремизму и идеологии терроризма в Алтайском крае», утвержденную Постановлением правительства Алтайского края № 546 от 31.12.2019 (далее — Программа) [19]. Из задач, реализуемых Программой, наиболее значимыми в рамках осуществляемого исследования являются:

- реализация информационной политики антиэкстремистской направленности;
- формирование в молодежной среде неприятия экстремизма и радикальных идеологий, в том числе идеологии терроризма;
- методическое обеспечение субъектов, реализующих мероприятия в области противодействия экстремизму и идеологии терроризма.

Ответственным за исполнение Программы назначено управление молодежной политики и реализации программ общественного развития Алтайского края, а среди участников фигурируют Министерство образования и науки Алтайского края и Совет ректоров вузов Алтайского края и Республики Алтай, т. е. образовательный сегмент представлен. Однако, как можно сразу отметить, образованный в 2021 г. на базе Алтайского государственного университета Координационный центр среди субъектов реализации региональной Программы не указан.

Среди самих мероприятий региональной Программы названы научно-практические конференции и семинары-совещания по вопросам организации профилактики идеологии экстремизма и терроризма, в том числе в сфере образования, а также проведение соответствующих курсов повышения квалификации. Необходимо отметить, что рассматриваемый нами документ не фокусируется отдельно на профилактике распространения именно террористической идеологии, он, как следует из названия и цели, направлен на профилактику популяризации «радикальных идеологий». Также он не сосредотачивает внимание непосредственно на образовательных учреждениях, а если и говорит о них, то в контексте работы с иностранными учащимися и организации курсов повышения квалификации, чего, думается, недостаточно.

Важным ведомственным документом является План по реализации мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг. на территории Алтайского края в 2022 г., утвержденный 13.01.2022 (далее — План) [20]. В указанном Плане отдельный раздел посвящен мерам по формированию у населения антитеррористического сознания, в соответствии с уже рассмотренными нами задачами федерального Комплексного плана. Значительная часть мероприятий реализуется Министерством образования и науки Алтайского края и вузами региона, в некоторых пунктах ответственными фигурируют молодежные антитеррористические отряды, что, безусловно, важно для формирования правового статуса указанных организаций. Однако упомянутые отряды функционируют отдельно на базе своих вузов, не согласовывают действия между собой и не объединены единой концепцией. Необходимо отметить, что в рассматриваемом Плане не фигурирует как один из исполнителей Региональный антитеррористический научно-методический центр Юридического института Алтайского государственного университета, отвечающий за проведение научных исследований по вопросам профилактики идеологии терроризма и организацию научно-практических конкурсов и конференций. Однако Координационный центр АлтГУ здесь снова не фигурирует.

Безусловно, важным является то, что указанный План непосредственно направлен на формирование перечня мероприятий по профилактике распространения идеологии терроризма и затрагивает в значительной мере образовательные учреждения. Однако, определяя перечень мероприятий, План не раскрывает концепцию их осуществления вузами края под единым контролем. Указанные мероприятия реализуются внутри каждого вуза и колледжей при них, без внешней координации, что,

как видится, является серьезным упущением. Также упущением можно считать и то, что План практически не заостряет внимания на профилактике распространения идеологии терроризма в интернете.

Таким образом, утверждается, что на всех уровнях нормативно-правового регулирования в Российской Федерации нет четкого закрепления концепции профилактики распространения идеологии терроризма в образовательных организациях в цифровую эпоху.

Проведенное исследование позволило сделать ряд предложений, не претендующих на исключительность:

1. Требуется принятие отдельной концепции профилактики распространения идеологии терроризма в образовательных организациях, в том числе в сети «Интернет», где следует указать определение и статус субъектов профилактики: координационных центров по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма и молодежных антитеррористических отрядов.

2. Необходимо закрепление в указанной концепции методов информационного сопровождения проводимых профилактических мероприятий и наполнения информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе интернета, позитивным антитеррористическим контентом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г.) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.

2. Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы (утв. Президентом Российской Федерации от 28.12.2018 № Пр — 2665) // МЧС Российской Федерации. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/2632>.

3. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 г. № 646 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.

4. Кашапов М. М. Акмеология : учебное пособие для академического бакалавриата. М. : Юрайт, 2019. 106 с.

5. Джамалугев И. А. Защита граждан от террористической угрозы: актуальные административно-правовые аспекты // Право и политика. 2013. № 1 (157). С. 49–52.

6. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182 — ФЗ // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.

7. Организация системы антитеррористической защиты библиотек: практическое пособие. М. : Альтекс, 2004. 44 с.

8. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению: Приказ Генпрокуратуры РФ от 10.09.2008 N 182 (ред. от 22.04.2011, с изм. от 17.05.2018) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.

9. Гладких В. И. Новые правовые механизмы противодействия терроризму: критический анализ // Российский следователь. 2014. № 5. С. 34–38.

10. Приказ Генпрокуратуры РФ от 02.08.2018 N 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.

11. Об организации работы в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по обеспечению условий для формирования у молодежи гражданской позиции, противодействия идеологии терроризма и экстремизма: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 25 апреля 2019 г. N 247 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.

12. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 — ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

13. Мазуров В. А., Стародубцева М. А. Некоторые проблемы определения правового статуса центров профилактики экстремизма и терроризма в образовательных организациях на примере Регионального антитеррористического научно-методического центра ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» // Современный ученый. 2022. № 1. С. 308.

14. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82 — ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

15. О науке и государственной научно-технической политике: федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127 — ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
16. Стародубцева М. А. Закрепление на законодательном уровне правового статуса студенческих антитеррористических отрядов как мера противодействия распространению идеологии терроризма в цифровую эпоху // Современный ученый. 2022. № 1. С. 294–298.
17. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений : Федеральный закон от 28 июня 1995 г. N 98 — ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.
18. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) : Федеральный закон от 11.08.1995 N 135 — ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.
19. Об утверждении государственной программы Алтайского края «Противодействие экстремизму и идеологии терроризма в Алтайском крае» : Постановление Правительства Алтайского края от 31.12.2019 № 546 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.
20. План по реализации мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы на территории Алтайского края в 2022 году // Гарант. URL: <https://base.garant.ru>.