

РОЛЬ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

Дмитрий Анатольевич Никонов¹, Фархад Саэтгалиевич Сибгатуллин²,
Виктор Викторович Луценко³

^{1,2,3}Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт
войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия

¹nikson1967@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6232-1289>

²farkhad.sibgatullin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>

³dotsentcom@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9146-8199>

Аннотация. Терроризм как негативное социально-политическое явление в настоящее время представляет реальную угрозу национальной безопасности России, причем вне зависимости от курса государственного управления, проводимого ее руководством. Согласно Военной доктрине Российской Федерации терроризм в различных его проявлениях относится к числу основных внешних и внутренних военных опасностей для нашей страны. При этом «фабула» терроризма, как актуального феномена, в том числе механизм противодействия ему, является некоего рода абстракцией, которая не сводится к обычной совокупности его наружных проявлений и исследована недостаточно.

В статье предпринята попытка кратко раскрыть политический механизм (в «широком» и «узком» смысле) организации борьбы с терроризмом, сложившийся в последние годы в Российской Федерации, и роль войск национальной гвардии РФ в данном механизме.

Ключевые слова: политический механизм, терроризм, противодействие терроризму, режим контртеррористической операции, войска национальной гвардии РФ, чрезвычайное законодательство

Для цитирования: Никонов Д. А., Сибгатуллин Ф. С., Луценко В. В. Роль войск национальной гвардии Российской Федерации в политическом механизме противодействия терроризму // Правопорядок: история, теория, практика. 2022. № 1 (32). С. 70–75.

THE ROLE OF THE NATIONAL GUARD TROOPS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE POLITICAL MECHANISM OF COUNTERING TERRORISM

Dmitry A. Nikonov¹, Farkhad S. Sibgatullin², Viktor V. Lutsenko³

^{1,2,3}*Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops
of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia*

¹*nikson1967@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6232-1289>*

²*farkhad.sibgatullin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5507-677X>*

³*dotsentcom@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9146-8199>*

Abstract. Terrorism as a negative socio-political phenomenon currently poses a real threat to Russia's national security, regardless of the course of public administration pursued by its leadership. According to the Military Doctrine of the Russian Federation, terrorism in its various manifestations is one of the main external and internal military dangers for our country. At the same time, the "plot" of terrorism, as an actual phenomenon, including the mechanism for countering it, is a kind of abstraction that cannot be reduced to the usual set of its external manifestations and has not been studied enough.

The article attempts to briefly reveal the political mechanism (in the "broad" and "narrow" sense) of organizing the fight against terrorism that has developed in recent years in the Russian Federation, and the role of the Russian National Guard troops in this mechanism.

Keywords: political mechanism, terrorism, counter-terrorism, regime of counter-terrorist operation, troops of the National Guard of the Russian Federation, emergency legislation

For citation: Nikonov D. A., Sibgatullin F. S., Lutsenko V. V. The role of the national guard troops of the Russian Federation in the political mechanism of countering terrorism. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2022;(1):70-75. (In Russ.)

Введение

Несомненным является тот факт, что отрицание необходимости организации противодействия терроризму на государственном уровне в настоящее время просто недопустимо. Такое явление как терроризм накапливает в своей сущности весь негатив противоречий, сложившихся в обществе, и именно поэтому «скрытые» действия правоохранительных структур в борьбе с ним не всегда эффективны. Поэтому в научном обеспечении противодействия терроризму основные усилия необходимо направить на «встраивание» в систему противодействия естественных, технических, общественных наук и лишь затем — прикладных. При этом общественные науки должны создавать «гуманитарную энергетику» противодействия терроризму, а технические и естественные — предметные технологии борьбы с ним.

Описание исследования

При составлении теоретической характеристики политического механизма противодействия терроризму, на наш взгляд, наиболее оптимальным является метод системного

анализа. Именно при системном анализе механизма террористической деятельности и политического механизма противодействия ему выявляется тот факт, что в качестве «сверхсистемы» данных явлений должно выступать общество в целом, сформировавшееся в той иной стране. В свою очередь, само государство необходимо определять в виде формы организации общества, в котором противодействие террористической деятельности будет иметь объективный характер, поскольку на современном этапе развития любого государства прослеживается столкновение и противоречие интересов государства в лице общества и частных интересов организаций и лиц, применяющих террор в качестве инструмента для реализации своих интересов.

Одну из основных причин терроризма некоторые исследователи находят в борьбе, возникающей в процессе политической, экономической, религиозной, культурной унификации и интеграции. Например Л. И. Медведко считает, что борьба возникает на разломе двух логик — локальной и всеобщей. В свою очередь, террор, в том числе и международный, возникает на эволюционном переломе

государственного развития, где столкнулись экстраординарные формы глобализации и антиглобализма [1, с. 195].

С точки зрения любого «цивилизованного» государства терроризм, как негативное явление, существует в виде разрушительной системы и предполагает обязательное наличие механизмов противостояния терроризму. По мнению С. У. Дикаева, такие механизмы должны содержать в своей структуре основную цель — «низвержение» системы терроризма. Механизм противодействия должен иметь в своем арсенале такие действенные средства борьбы с терроризмом, которые будут способны решать поставленные в этой борьбе цели [2, с. 171]. Соглашаясь в принципе с данным утверждением, необходимо отметить, что в системе организации антитеррористической борьбы данный механизм можно рассматривать как сторону, противоборствующую терроризму, которая, к сожалению, не всегда успевает развиваться в том же темпе и в тех же направлениях, что и терроризм. Отсюда можно сделать вывод, что терроризм почти всегда начинает «играть» первым.

Терроризм, в той же мере, как и саму преступность, победить невозможно, однако, противодействие ему должно оставаться на самом высоком, т. е. государственном уровне. В свою очередь, в настоящее время определение превентивных направлений антитеррористической защиты России, прежде всего, обусловлено существованием террористической организации «Исламское государство» и укреплением ее влияния в результате политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом, антитеррористической деятельностью российских вооруженных сил в Сирийской Арабской Республике, возможными негативными последствиями вывода войск НАТО из Исламской Республики Афганистан, а также нестабильность и неопределенность обстановки на территории Украины, в т. ч. в местностях, прилегающих к границам России.

Соответственно, в целях реагирования на террористические угрозы в каждом государстве, в том числе в России, должен быть выстроен политический механизм противодействия терроризму.

Необходимо обратить внимание, что само понятие «политического механизма» находится на стыке политических и юридических наук. Существует несколько определений данного понятия, причем, по мнению авторов, их можно разделить на два основных вида. В первых, политический механизм в «широком

понимании» — это система действий политических институтов и организаций, предназначенных для преобразования свойств, характеристик, других параметров (социального, экономического, собственно политического) развития в требуемом направлении [3].

Как известно, государственная политика есть целенаправленная деятельность органов публичной власти по решению общественных проблем, достижению социально значимых целей развития общества в целом и отдельных его сфер. При этом, несомненно, что терроризм является одной из самых насущных общественно-политических проблем. Процесс формирования и реализация государственной политики обычно проходит четыре этапа: 1) определение общественных проблем и целей политики; 2) разработка и легитимация государственной политики (формирование политики); 3) реализация и мониторинг государственной политики (ее осуществление); 4) оценка и регулирование государственной политики (оценка политики).

В Российской Федерации общую стратегию внешней и внутренней политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет Президент РФ. Он обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодным посланием о положении дел в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, которое одновременно является посланием стране. Послание Президента РФ опирается на доктрины (например, Военную доктрину Российской Федерации), концепции, в том числе Концепцию противодействия терроризму в Российской Федерации, прогнозы по различным направлениям развития страны, а также в послании отражаются проблемы, требующие неотложного решения.

Как следствие, на основе послания разрабатывается законодательная (нормативно-правовая) база, позволяющая реализовать политические намерения высшего российского руководства (в первую очередь, Президента) РФ. После этого начинается реализация законов, в которой участвует Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы, а также органы государственной власти субъектов РФ.

Основной частью осуществления государственной политики является формирование оптимального механизма ее реализации. Он включает в себя нормативно-правовые, организационно-управленческие, финансово-экономические и социально-психологические средства и методы воздействия на общество и предполагает наличие необходимых

ресурсов, создание управленческих структур и выработку соответствующих решений.

Следует отметить, что в числе инструментов, широко используемых в системе государственного управления, направленных на реализацию поставленных целей, находятся разработка, реализация и мониторинг исполнения целевых программ. К сожалению, специальная целевая программа противодействия терроризму в Российской Федерации до настоящего времени в стране не разработана и не «запущена», хотя отдельные элементы подобной программы реализуются в рамках других федеральных целевых программ, а также программ в области обеспечения безопасности субъектов РФ.

Что же касается понятия «политический механизм» в «узком смысле», то оно, по мнению авторов, практически совпадает с понятием «механизм государства» и представляет собой совокупность органов власти различных уровней и их полномочий, закрепленных в нормативных правовых актах, по управлению в отдельных сферах деятельности (в том числе в сфере противодействия терроризму).

Организационные основы противодействия терроризму, т. е. по сути политический механизм противодействия терроризму в узком смысле этого понятия, закреплены в статьях 5–5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму», в которых определены полномочия Президента РФ, Правительства России, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области противодействия терроризму.

Также необходимо обратить внимание, что в современном обществе существуют как тенденция глобализации, так и тенденция антиглобализации. Единство и борьба противоположностей, как известно, отражают один из законов диалектики. Своевременное осознание глобальных угроз и проблем, которые возникают перед человечеством, требует взаимосвязанных действий всех (или многих) стран, что предусматривает появление упорядоченного механизма их взаимодействия. В качестве примера локального объединения для организации взаимодействия с террористическими угрозами, можно привести согласование интеграционных программ между Россией и Белоруссией, где одним из основных пунктов было продолжение военного сотрудничества, которое позволяет создавать защиту от угроз для безопасности Союзного государства¹.

¹ Песков оценил шансы политической интеграции России и Белоруссии // Рос. газета. 2021. 12 сентября.

В свою очередь, следует указать, что США обозначили необходимость создания некоей «стандартизированной» системы противодействия терроризму, интегрированной в мировое сообщество, которая основывается на духовных ценностях «парадоксального индивидуализма», определяемых его полезностью. Мотивация высшими целями, которые заложены в политике США, возникает между объектами их культурного и экономического влияния. При этом противник «американской демократии» незамедлительно становится «врагом всех народов», который представляет собой угрозу для всего человечества.

Политический механизм противодействия терроризму напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов безопасности, а также эффективности функционирования системы безопасности в области борьбы с террором, т. к. деятельность террористических организаций, имеющая своей целью изменение конституционного строя насильственным путем, дестабилизацию работы органов власти, работы объектов жизнеобеспечения, промышленных и военных объектов, устрашение населения, связанная с функционированием радикальных общественных группировок и объединений, направлена на дестабилизацию социальной и внутривнутриполитической ситуации.

Для осуществления агрегации теоретического механизма политики государства в целях осуществления противодействия терроризму возникает необходимость «продолжения» теоретической модели политического механизма деятельности государства в области борьбы с терроризмом. Эти явления следует рассматривать с точки зрения распределения в его структуре правовой, организационной, инструментальной и функциональной составляющих модель политического механизма противодействия терроризму с учетом его особенностей.

Следовательно, правовая составляющая политического механизма деятельности государства представляет собой комплекс соответствующих правил, закреплённых в конкретных формах нормами права. Инструментальный компонент показывает ту совокупность правовых средств, методов и способов, при помощи которых может реализовываться регулирование со стороны государства. Формализованные технологии закрепляют «настройки» организационной и регулятивной деятельности государственных органов в условиях проведения контртеррористических операций, в том числе формально-юридически отраженные в результатах правового воздействия

на специфические общественные отношения, к которым можно, прежде всего, отнести ограничение конституционных прав и свобод российских граждан.

Рассматривая роль войск национальной гвардии РФ (далее — ВНГ РФ) как элемента механизма государства (политического механизма в «узком» смысле) в противодействии терроризму, можно сказать то, что они занимают немаловажное и весьма достойное место в структуре механизма борьбы с терроризмом как совокупности правоохранительных и иных государственных органов, защищающих граждан России, российское общество и государство от террористических проявлений. При этом одной из важнейших задач ВНГ РФ является участие в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а в состав группировки сил и средств, привлекаемых для проведения контртеррористической операции, могут включаться, согласно ст. 15 Федерального закона «О противодействии терроризму», в частности, подразделения федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами обеспечения деятельности ВНГ РФ (следует обратить внимание, что данная законодательная формулировка, представляется крайне неудачной, ибо Росгвардия является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности, а не «обеспечения деятельности» ВНГ РФ) [4, с. 46].

По сведениям, приведенным директором Росгвардии В. В. Золотовым в интервью МИА «Сегодня»¹, только за 3 года с момента создания нового федерального органа в результате совместной работы различных силовых структур, было нейтрализовано более 200 бандитов и уничтожено около 500 схронов с оружием и боеприпасами. Военнослужащие и сотрудники войск правопорядка ежедневно сохраняют высокую степень надёжности антитеррористической защищенности, в том числе, при несении службы по охране общественного порядка, охране важных государственных объектов.

Заключение

Завершая рассмотрение проблемы, следует отметить, что правовое регулирование режима контртеррористической операции

в рамках политического механизма противодействия терроризму можно определить как воздействие со стороны государства применяющего экстраординарные правовые средства для регламентации общественных отношений, которые складываются в условиях противодействия проявлениям терроризма, связанных с выполнением задачи по обеспечению безопасности, ликвидации и (или) минимизации последствий террористического акта, охраны наиболее важных интересов личности, общества и государства. При этом правовые акты, регламентирующие режим контртеррористической операции в полной мере можно отнести к такому правовому феномену как чрезвычайное законодательство.

Оно является необходимым элементом правовых систем большинства стран мира. Главное назначение чрезвычайных законов состоит именно в том, чтобы всеми допустимыми правовыми мерами обеспечить в кризисных ситуациях сохранение демократического режима. Чрезвычайное законодательство (в том числе его антитеррористическая составляющая) по своей сути имеет «страховой» характер, т. е. оно должно разрабатываться, приниматься и вступать в силу тогда, когда общество находится в относительно стабильной фазе своей деятельности. Но основные его нормы должны начинать непосредственно регулировать общественные отношения, либо после возникновения определенного юридического факта (например, совершения террористического акта), либо в условиях, когда общество достаточно далеко выйдет или в самое ближайшее время может выйти из состояния стабильности [5, с. 12]. Применяемые государством в условиях правового режима контртеррористической операции правовые ограничения, на наш взгляд, являются вполне оправданными мерами для преодоления возникающих угроз.

И здесь хотелось бы обратить внимание на еще одно немаловажное обстоятельство. В политическом механизме противодействия терроризму в соответствии с известной поговоркой «каждый сверчок должен знать свой шесток». И это не «фигура речи». То есть должно осуществляться четкое и «однозначное» взаимодействие всех сил и средств государственных органов, участвующих в проведении контртеррористических операций: ФСБ России, Вооруженных сил РФ (если они привлекаются), Росгвардии, МВД России и др. Привлекаемые силы и средства каждого федерального государственного органа должны заранее знать, как и какими силами они должны действовать [6, с. 93].

¹ Виктор Золотов: граждане должны чувствовать себя в безопасности // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190326/1552086940.html> (дата обращения: 20.01.2022).

При осуществлении контртеррористических операций ВНГ РФ руководствуются приказом Росгвардии от 30.05.2019 «Об утверждении Временного наставления по применению войск национальной гвардии Российской Федерации при участии в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции». Однако, оно не в полной мере соответствует приказу ФСБ России, Минобороны России, МЧС России, ФСО России, ФСИН России, Росгвардии от 01.10.2018 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения контртеррористических операций».

Необходимо отметить, что в настоящее время действует и вполне успешно реализуется совместный приказ Росгвардии и МВД

России от 28 сентября 2018 г., определяющий порядок организации взаимодействия войск с МВД России, его территориальными органами при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Поэтому, по мнению авторов, существует насущная необходимость разработки и принятия межведомственного нормативного правового акта, устанавливающего задачи и полномочия подразделений каждого из государственных органов, привлекаемых к проведению контртеррористических операций. Именно в таком случае «каждый (еще в «мирное» время) будет знать свой маневр», что обеспечит правильную организацию взаимодействия государственных органов, проводящих контртеррористическую операцию, и реализацию прав ее участников.

Список источников

1. Медведко Л. И. Глобализация в гецивилизационных измерениях / Глобализация: конфликт или диалог цивилизаций? : сб. статей. Москва : Новый век, 2002.
2. Дикаев С. У. Терроризм и преступления террористического характера (опыт системного анализа). Санкт-Петербург : Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 448 с.
3. Политическая наука : словарь-справочник / Автор и сост. Санжаревский И. И. Москва, 2010. 988 с.
4. Луценко В. В., Семёнова И. В. Режим контртеррористической операции как особый комплексный правовой институт // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11, № 4А. С. 44–49.
5. Никонов Д. А. Отечественное чрезвычайное военное законодательство: 1920–1941 гг. (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006. 206 с.
6. Луценко В. В. Войска национальной гвардии как инструмент в механизме государственного воздействия на общественные процессы и отношения в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 92–96.

References

1. Medvedko LI. Globalization in Geocivilizational Dimensions. *Globalization: Conflict or Dialogue of Civilizations?* Moscow; 2002. (In Russ.)
2. Dikaev SU. *Terrorism and crimes of a terrorist nature (the experience of system analysis)*. St. Petersburg; 2006. (In Russ.)
3. Sanzharevsky II. *Political science*. [dictionary-reference book]. Moscow; 2010. (In Russ.)
4. Lutsenko VV, Semyonova IV. Regime of the counter-terrorist operation as a special complex legal institution. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law]. 2021;11(4A):44-49. (In Russ.)
5. Nikonov DA. *Patriotic emergency military legislation: 1920-1941. (historical and legal research)* [dissertation]. St. Petersburg; 2006. (In Russ.)
6. Lutsenko VV. Troops of the National Guard as a Tool in the Mechanism of State Influence on Social Processes and Relations in the Russian Federation. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law]. 2019;9(2A):92-96. (In Russ.)

Вклад авторов. Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Конфликт интересов. Конфликт интересов в материалах данной научной статьи отсутствует.

Contribution of the authors. All authors made an equivalent contribution to the preparation of the publication

Conflict of interest. There is no conflict of interest in the materials of this scientific article

Дата поступления статьи / Received: 23.11.2021 | 26.01.2022.
Дата рецензирования статьи / Revised: 07.12.2021 | 03.02.2022.
Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 09.03.2022.