

Серия:
Радикализм

(Научное издание)

Александр Верховский

Государство против радикального национализма

Что делать и чего не делать?

Москва
Центр «Панорама»
Август 2002

Настоящий материал (информация)
распространен
иностранным агентом
РОО Центр «Сова»
либо касается деятельности
иностранного агента
РОО Центр «Сова».

18+

УДК 351.752:329.17(470)
ББК 66.5(2.Рос)
В36

Верховский Александр Маркович.

В36 Государство против радикального национализма. Что делать и чего не делать? – М.: ООО «Центр “Панорама”», 2002. – 220 с.

ISBN 5-94420-007-3.

Предлагаемая вашему вниманию книга продолжает серию изданий Центра «Панорама», посвященных проблемам национализма, ксенофобии и политического радикализма. Ранее мы пользовались также термином «экстремизм» и даже назвали так книжную серию, но после выхода закона «О противодействии экстремистской деятельности» мы вынуждены, как вы видите на обложке, поменять название. Не отказываясь от термина «экстремизм» в принципе, мы решили временно его не применять, так как категорически не согласны с данным в законе юридическим определением экстремизма и опасаемся, что наши политологические рассуждения могут быть интерпретированы теперь как донос.

Эта книга посвящена сложной проблеме противодействия незаконным формам политического, в первую очередь националистического, радикализма. Автор и привлеченные к работе эксперты обсуждают пути реформирования законодательства, дается краткий анализ нового «антиэкстремистского» закона. В Приложениях приведены выдержки из законодательства, а также фрагменты ранее написанных, но не получивших пока широкого распространения работ по теме нашего исследования.

Книга написана в рамках более широкого проекта, включавшего также ретроспективное исследование и мониторинг текущих событий: активности национал-радикалов и направленных на них действий государства, а также общественной полемики по этой теме. Вся информация и тексты публикаций доступны на сайте проекта – <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/>

Проект реализован при финансовой поддержке Европейского Союза. Публикация отражает мнение автора и привлеченных экспертов; Европейский Союз не несет ответственности за ее содержание.

Лицензия ИД №03713 от 12.01.2001.

Подписано в печать 1.08.2002. Формат 60x84 1/16. Гарнитура Таймс.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ. л. 13,75. Уч.-изд. л. 10,6. Тираж 500. Заказ

ООО «Центр “Панорама”». 113184, г.Москва, ул. Новокузнецкая, д.1, стр.3.
121019, Москва, Г-19, а/я 236. Тел. 203-7611, тел./факс: 290-6155, 290-4810.

URL: www.panorama.ru. E-mail: info@panorama.ru.

Типография Россельхозакадемии. 115598 Москва, ул. Ягодная, 12.

ISBN 5-94420-007-3.

© Верховский А.М., 2002
© ООО «Центр “Панорама”», 2002
© Винник Н.В., 2002 – дизайн, верстка

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 4

ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ 9

Направления общего реформирования действующего права 9

Частные проблемы законодательства 41

Возможные политические решения 44

КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ 46

Михаил Краснов 46

Лев Левинсон 57

Вячеслав Лихачев 62

Александр Осипов 71

Владимир Прибыловский 76

Роман Сапожников 86

КАК МОЖНО И КАК НЕЛЬЗЯ РЕШАТЬ ПРОБЛЕМУ.

ВЧЕРА И СЕГОДНЯ 97

Многообразие подходов 97

Закон «О противодействии экстремистской деятельности» 105

Наши предложения, как если бы этого закона не было 118

Вместо заключения 134

ПРИЛОЖЕНИЯ 137

Действующее законодательство (июнь 2002 г.) 137

Президентские «антиэкстремистские» законопроекты 162

Закон «О противодействии экстремистской деятельности»

и связанные с ним изменения в законодательстве 179

Антитеррористическая поправка к УК 202

Правовые механизмы противодействия этнической

дискриминации и разжиганию этнической вражды

в России, возможности их использования и степень

эффективности (Фрагменты доклада) 204

О целях и средствах противодействия политическому

экстремизму в России (Фрагменты доклада) 217

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая вашему вниманию книга – итог годовичного исследовательского проекта, который, в свою очередь, базировался на многолетней работе Информационно-исследовательского Центра «Панорама» по изучению деятельности политических радикалов, в первую очередь, националистического толка.

Как минимум, с начала 90-х годов ведется полемика о том, как именно государство и общество должны противодействовать радикальному национализму. Понятно, что противодействие не должно носить только репрессивный характер. Наиболее перспективными являются меры просветительские. Осознано это и государство, приняв именно такие приоритеты в федеральной программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе», уже начавшей действовать. Но даже если бы программа нормально финансировалась и эффективно исполнялась, это не сняло бы проблему именно правового противодействия уже имеющимся крайним и общественно опасным проявлениям национализма. О них и пойдет речь в этой книге.

К началу реализации нашего проекта возникло несколько серьезных концептуальных предложений, несколько более или менее тщательно подготовленных законопроектов, не говоря уже о ряде отдельных идей. Процесс нормотворчества за годы существования современной российской государственности был уже нами подробно описан в предыдущей книге нашего проекта – «Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991–2001 гг.»¹

Концептуальный поиск в этой области заслуживает отдельного анализа. Увы, пока есть только три больших работы в этой области. Это выпущенный еще в 1993 г. «Мемориалом» сборник «Проблемы ответственности за разжигание межнациональной розни»², доклад фонда

1 Верховский А.М. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991–2001 гг. М.: Центр «Панорама», 2002.

Книга сейчас полностью доступна на сайте проекта (см.: <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/book1.html>). Значительная часть книги опубликованы также в сборнике Московской Хельсинкской группы: Национализм и ксенофобия в современной России. М., 2002.

Сборник переведен на английский язык: Nationalism and Xenophobia in Contemporary Russia. М., 2002.

2 Проблемы ответственности за разжигание межнациональной розни/Сост. Ю.М. Шмидт. М.: НИПЦ «Мемориал», 1993.

«ИНДЕМ» «О формах и методах противодействия политическому экстремизму в России»³, подготовленный к концу 1998 г., и совсем недавний доклад Правозащитного центра «Мемориал»⁴.

В последнее время все чаще говорят не о радикальном национализме, а о политическом экстремизме. Не отвергая такую постановку вопроса, мы вынуждены все же отметить, что у использования понятия «политический экстремизм» есть свои противники. А сейчас, после принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности», использование термина «экстремизм» в дискуссии стало особенно проблематично, так как он приобрел конкретное юридическое значение, при этом весьма расходящееся с любым политологическим и даже с разговорным. Поэтому (подробнее – см. в параграфе о новых законах в главе «Как можно и как нельзя решать проблему. Вчера и сегодня») мы в этой книге отказываемся от использования термина «экстремизм», кроме как применительно к новому закону, и постараемся обходиться термином «радикализм» и иными определениями.

Вообще, в России представлены три основных вида политического радикализма – левый, националистический и основанный на религиозно-политических доктринах. Первый – слабее всех, зато два других регулируются более широким корпусом законодательства, причем общим для них обоих. Более того, законодательные ограничения, стоящие на пути религиозно-мотивированного политического радикализма, явно вторичны (генетически, а не по смыслу, конечно) по отношению к ограничениям радикализма националистического. Поэтому для краткости достаточно, как представляется, обсуждать именно противодействие радикальному национализму, хотя, конечно, ничто не мешает обсудить также и особенности, если они нужны, противодействия другим видам политического радикализма.

3 Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Доклад «О формах и методах противодействия политическому экстремизму в России». М., 1998 (Далее – Доклад ИНДЕМ).

Сокращенная версия доклада опубликована в журнале «Барьер»: О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России // Барьер. 1999. № 1.

Полный текст доклада опубликован только на сайте нашего проекта (<http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/indem.html>)

4 Айламазян В.Б., Осипов А.Г., Сапожников Р.В. Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России, возможности их использования и степень эффективности. М., 2002.

За прошедшее десятилетие общим местом для исследователей стало представление, что для достижения результата важнее не корректировать законодательство, а проявить и последовательно реализовать политическую волю. Правда, многие представители правоохранительных органов, а за ними и часть политиков и журналистов, до сих пор предпочитают ссылаться именно на недостаток правовых оснований для пресечения всем очевидных противозаконных действий. Но никакие доказательства такой позиции так и не предъявлено.

С другой стороны, законодательная база, конечно, несовершенна. И пусть причина безнаказанности национал-радикалов скорее не в праве, а в правоприменении, но и законы хорошо было бы скорректировать, в том числе и с целью адаптировать их к новым формам активности национал-радикалов и к особенностям современного российского правоприменения. Почти всеобщее признание полезности корректировки законодательства и побудило нас провести наше исследование.

И последнее предварительное соображение. Несомненно, что противодействие национал-радикалам не должно приводить к нарушениям прав человека (что является не благим пожеланием, а требованием Конституции), но также несомненно, что ограничение национал-радикальной пропаганды и есть ограничение свободы слова. Необходимо взвешивать, какого рода и масштаба ограничения возможны и допустимы в нашей правовой системе. Что касается политической стороны этого вопроса, то разумно, как кажется, исходить из того, что Президент и государство в целом разделяют конституционные ценности, но на практике есть реальные основания ожидать разнообразных злоупотреблений.

Анализ существующей правовой базы и вносившихся в разные годы проектов и отдельных предложений позволили нам предварительно систематизировать существующие направления реформирования правовой базы и политики государства и сформулировать те вопросы, которые явно или неявно поставлены перед обществом и государством. Эти вопросы и были предложены нескольким экспертам для оценки. Разумеется, сам отбор вопросов неизбежно субъективен, но мы стремились отразить все известные нам варианты.

Экспертами выступили:

1. Краснов Михаил Александрович, вице-президент общественного фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ), автор единственной цельной концепции противодействия политическому экстремизму, сформулированной в 1999 году – доклада «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России»;

2. Левинсон Лев Семенович, эксперт Института прав человека, член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ;

3. Лихачев Вячеслав Андреевич, сотрудник Центра «Панорама», автор книг «Русское национальное единство» и «Нацизм в России», выпускающий редактор бюллетеня «Антисемитизм и ксенофобия в Российской Федерации» и новостей сайта нашего проекта.

4. Осипов Александр Геннадьевич, член Совета Правозащитного Центра «Мемориал», руководитель программы «Дискриминация по этническому признаку в РФ», руководитель проекта Правозащитного центра «Мемориал» «Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России, возможности их использования и степень эффективности»;

5. Прибыловский Владимир Валерианович, президент Центра «Панорама», автор многих книг и статей о национал-патриотическом движении;

6. Сапожников Роман Вячеславович, эксперт Правозащитного Центра «Мемориал», один из авторов отчета «Правовые механизмы...»;

В эксперты мы сознательно не пригласили авторов различных законопроектов, полагая, что их позиция уже таким образом проявлена. С другой стороны, к высказанным экспертами мнениям хотелось бы добавить некоторые наиболее значительные их предыдущие публикации по теме. Соответственно, в Приложения вынесены фрагменты вышеупомянутых докладов фонда «ИНДЕМ» и ПЦ «Мемориал».

Вопросов было много, и они были тесно связаны с конкретными вариантами формулировок. Поэтому все вопросы предварялись кратким описанием возможного выбора модификации нормы права или политического обычая с отсылкой к уже существующим нормам. Затем приводились варианты, уже отраженные в каких-то проектах.

В первую очередь ставились вопросы, касающиеся достаточно общих изменений в правовом регулировании, затем – частных изменений, и, наконец – изменений политической практики.

Предлагавшийся экспертам вопросник, в сущности, может рассматриваться как постановка проблемы и обзор реально существующих или существовавших предложений – и в этом качестве практически без изменений включен в книгу. За ним следуют ответы экспертов и наш заключительный комментарий. А обзор существующей правовой базы вынесен в Приложения.

Завершение нашего проекта совпало с внесением и обсуждением президентского законопроекта «О противодействии экстремистской деятельности». Таким образом, некоторые вопросы неожиданно пе-

решили из теоретической плоскости в практическую, в первую очередь, вопрос о целесообразности самого такого закона и самого введения в право понятия «экстремизм». К тому моменту, когда эксперты получили вопросы, был уже известен текст президентского законопроекта (первоначальный текст, принятый в первом чтении 6 июня 2002 г., приводится в Приложениях), но не был еще понятен график его обсуждения.

Мы решили оставить текст вопросов экспертам в том виде, в котором он им реально предлагался. Тем более что коллизии, практическое решение которых дано новым законом (тексты исходных законопроектов и самого принятого закона также вынесены в Приложения), не могут считаться только в силу этого решенными теоретически. Более того, законотворчество в данной области, несомненно, будет еще продолжено.

Мы решили также не менять обзор действовавшего до июля 2002 г. законодательства, так как полезно, хотя бы для верного понимания рассуждений экспертов, иметь представление о том, каким оно было до антиэкстремистского закона. К тому же, так легче увидеть, какие изменения были внесены.

Веб-сайт проекта: <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol>

Там расположены публикации по проекту, другие тексты по теме, включая вышеупомянутые доклады ПЦ «Мемориал» и фонда «ИН-ДЕМ», хроника акций национал-радикалов и действий властей в отношении этой проблемы и т.д.

ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ

Направления общего реформирования действующего права

1. Законы против экстремизма или фашизма

Доминирующая на сегодняшний день тенденция – подготовка специальных правовых актов, направленных против «экстремизма», «фашизма», «тоталитаризма», «нацизма» и т.д. В этой связи возникают два взаимосвязанных вопроса.

Первый – так ли необходимо специальное правовое регулирование в этой области или достаточно модифицировать ныне действующие законы? Может быть, достаточно специального указа (как это уже было при Ельцине) и одновременной модификации законов?

Второй – нужно ли вводить в право сами обобщающие понятия типа «экстремизм» и «фашизм» (в том числе и в гипотетический специальный указ)? Впрочем, следует признать, что оба эти понятия в нашем праве уже присутствуют. «Фашизм» есть в цитируемом ниже «юбилейном» законе 1995 г. и в новом КоАП, а «экстремизм» уже упоминается в законе «О борьбе с терроризмом»:

«Статья 15. Информирование общественности о террористической акции.

<...> 2. Не допускается распространение информации:

<...> 3) служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма».

Но при этом понятия этого ряда никакого определения в нашем праве не имеют. Так что ситуация выглядит весьма сомнительно в свете многолетней дискуссии, ведущейся во всем мире о смысле этих понятий, и, главное, ввиду очевидного отсутствия общепринятой интерпретации таких понятий в современном российском обществе.

Вопрос: нужно ли вводить какие-то определения или достаточно положиться на здравый смысл судей и следователей? А если нужно, то какие?

На сегодняшний день существует несколько уже заявленных определений. Сразу отметим, что в этих определениях встречаются два разных подхода. Первый – дать общее, например, политологическое, определение феномена, с тем чтобы запретить любые его проявления. Второй – определить феномен через совокупность уже признанных противозаконными действий. Какой из этих путей лучше?

Определение фашизма, данное РАН в 1995 г. в соответствии с указом Президента⁵:

«Фашизм – это идеология и практика, утверждающая превосходство и исключительность определенной нации или расы и направленная на разжигание национальной нетерпимости, обоснование дискриминации в отношении представителей иных народов, отрицание демократии, установление культа вождя, применение насилия и террора для подавления политических противников и любых форм инакомыслия, оправдание войны как средства решения межгосударственных проблем».

Определение фашизма из законопроекта Виктора Зоркальцева 1999 г.⁶:

«Под фашизмом понимается идеология и практика, утверждающие превосходство и исключительность определенной нации или расы и направленные на разжигание национальной нетерпимости, обоснование дискриминации в отношении представителей иных народов, отрицание демократии, установление культа вождя, применение насилия и террора для подавления политических противников и любых форм инакомыслия, оправдание войны как средства решения межгосударственных проблем».

Определение экстремизма из законопроекта Мосгордумы 1995 г.⁷:

«Статья 1.

К экстремистским общественным объединениям, в соответствии с настоящим Законом, относятся общественные объединения, которые совершают любое из следующих действий:

1) публично призывают к установлению в России диктатуры, то есть строя, ликвидирующего политические и гражданские права граждан России;

5 «Коричневые»: сущность и признаки // Московские новости, 1995. № 39.

6 Цит. по: Без названия. Документ № 3.21-877. 2001. 16 ноября. Рабочий архив Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы (далее – РА КДООРО).

7 Законопроект Московской городской Думы. О запрещении деятельности экстремистских общественных объединений. Опубликовано в: Политический экстремизм. С. 82–83; Законопроект принят Постановлением Мосгордумы № 38 от 24 мая 1995 г. и позже внесен в Государственную Думу, см.: Без названия. Документ № 8-22-2836/5. 1995. 15 июня. РА КДООРО.

Все проекты Мосгордумы в этой области были внесены и активно продвигались Евгением Прошечкиным, бывшим (уже) ее депутатом, председателем Московского антифашистского центра.

2) публично призывают к насильственному свержению конституционного строя или захвату власти;

3) создают вооруженные формирования;

4) ведут пропаганду войны в какой бы то ни было форме;

5) публично выражают намерения ограничить права граждан Российской Федерации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разжигают социальную, расовую, национальную, языковую или религиозную рознь;

6) представляют свои цели, идеалы или отличительные признаки с помощью символики, исторически присущей национал-социалистическому режиму Германии и фашистскому режиму Италии; используют в указанных целях знак свастики в любых ее разновидностях;

7) публично одобряют национал-социалистические, фашистские и иные тоталитарные режимы; отрицают преступления таких режимов и оправдывают их лидеров и их политику».

Определение политического экстремизма из правительственного законопроекта 1999 г.⁸:

«Политический экстремизм – это деятельность общественных объединений, иных организаций, должностных лиц и граждан, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, организацию незаконных вооруженных формирований, возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, а также публичные призывы к совершению в политических целях противоправных деяний».

Определение экстремизма из проекта закона «О партиях» Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова (подготовлен Валентиной Лапаевой)⁹:

«Под экстремистской деятельностью понимается деятельность, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, посягательство на права и свободы граждан, а также публичные призывы к совершению в политических целях противоправных действий».

8 Без названия. Документ № 2617п-ПЗ. 1999. 4 июня. Архив автора.

9 Цит. по сайту Democracy.Ru (http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_ryzhkov.html)

<...> Экстремистская деятельность политических объединений запрещается».

Определение экстремизма из проекта Министерства юстиции, подготовленного в конце 2001 г., но так и не внесенного официально в Думу¹⁰:

«экстремизм – это признание допустимости, возможности и желательности применения насилия либо совершения иных общественно опасных деяний в целях достижения политической власти, нарушения прав и свобод человека и гражданина, незаконного изменения конституционного строя, нарушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а равно надления незаконными преимуществами либо подавления отдельных лиц (групп населения) по признаку (признакам) расы, национальности, языка, отношения к религии или убеждений;

экстремистская деятельность – это деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, иных организаций, средств массовой информации, должностных лиц и граждан, включающая в себя организацию, планирование, подготовку и реализацию общественно опасных деяний, направленных на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, на нарушение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, на организацию незаконных вооруженных формирований, на нарушение прав и свобод граждан в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии или убеждений, в том числе возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, а также публичные призывы к совершению в указанных целях общественно опасных деяний».

Определение экстремизма из законопроекта Виктора Зоркальцева «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации»¹¹:

10 Материалы по проектам федеральных законов «О борьбе с экстремистской деятельностью» и «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О борьбе с экстремистской деятельностью» // Сайт «Государственно-конфессиональные отношения» (Далее – «ГКО»). 2002. 22 января (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1356>)

11 Проект Федерального закона «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации» // Сайт «Государственно-конфессиональные отношения». 2002. 14 февраля (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1360>)

«Под экстремизмом в настоящем Федеральном законе понимается деятельность граждан, а также политических, общественных, религиозных и иных объединений и их членов, включая пропаганду, призывы и действия, направленные на:

нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства;

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

изменение светского характера государства, системы общегосударственного светского образования и замену норм законодательства Российской Федерации нормами религиозного права:

создание вооруженных формирований:

пропаганду войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни и нетерпимости, человеконенавистничества:

пропаганду неравноправия и дискриминации граждан по признаку их расовой, национальной, религиозной или половой принадлежности:

принуждение к разрушению семьи, ущемление прав семьи и ее членов: посягательство на личность, права и свободы граждан:

нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их деятельностью возбуждающих, наркотических и психотропных средств, техник гипнотического воздействия, нелегальным использованием медицинских и фармакологических препаратов, совершением развратных и иных противоправных действий:

использование насилия, шантажа, подкупа, ложных доносов, психологического давления, злонамеренных телефонных звонков, угрозы причинения вреда жизни, физическому и психическому здоровью, имуществу, и иных противоправных действий;

дачу заведомо ложных сведений в целях привлечения в данное объединение новых членов или удержание лиц, желающих выйти из данного объединения:

склонение к развратным действиям, членовредительству, самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания от медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии:

воспрепятствование получению обязательного светского образования:

воспрепятствование законной деятельности государственных органов и должностных лиц, а также признанных государством политических, общественных, религиозных и иных объединений, а равно призывы к незаконной ликвидации указанных объединений:

побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий».

Президентский проект закона «О противодействии экстремистской деятельности», внесенный в конце апреля 2002 г. дает следующее определение:

«Экстремистская деятельность (экстремизм) – противоправные действия организаций и (или) физических лиц по

- *насильственному захвату власти или насильственному удержанию власти;*
- *насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации;*
- *осуществлению террористической деятельности;*
- *возбуждению национальной, расовой или религиозной вражды;*
- *воспрепятствованию законной деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;*
- *воспрепятствованию законной деятельности религиозных объединений или совершению религиозных обрядов, законному проведению собраний, митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования;*
- *организации и осуществлению массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма в связи с политической, расовой, национальной или религиозной нетерпимостью;*
- *совершению действий, направленных на нарушение прав и свобод человека и гражданина;*
- *причинению вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением;*
- *пропаганде и публичному демонстрированию нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики и символики запрещенной организации, либо атрибутики или символики, свидетельствующей о принадлежности к такой организации или об осуществляемой ею деятельности,*

а равно подготовка либо публичные призывы к совершению таких действий и их финансирование;

<...> экстремистские материалы – предназначенные для публичного обнародования документы или иные материальные носители информации, содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности»¹².

12 Без названия. Документ №Пр-731. 2002. 29 апреля. Архив автора. В этой главе законопроект цитируется по известному на момент составления вопросника первоначальному варианту, принятому затем в первом чтении 6 июня 2002 г. Первоначальный и итоговый текст – см. приложения. Промежуточные версии приведены на сайте нашего проекта – <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/project.html>

2. Возможность частных запретов

Приведенные выше определения, особенно определение Мосгордумы, напоминают о возможности законодателя идти и по пути частных запретов, а не столь затруднительных, как выясняется, для правоприменения широких запретов типа «возбуждения национальной вражды». Приходится признать, что для этого понятия нет общепринятого и исчерпывающего определения (и, похоже, его и быть не может). Наиболее известный пример частного запрета – запрет на публичное отрицание Холокоста.

Широкие запреты приведены в Конституции, но ничто не мешает законодателю дифференцировать запреты и санкции за их нарушение. Например, так можно было бы ограничить – но и сделать легче доказуемой – уголовную ответственность. Или предусмотреть запрет общественных объединений или закрытие СМИ только за отдельные нарушения, а за прочие ограничиваться, например, штрафами.

Представляется ли вам эта идея перспективной?

Если да, то какого рода частные запреты могли бы быть выделены в нашем законодательстве? И можно ли в таком случае предложить некую градацию: какие запреты должны влечь более серьезные санкции для организаций и частных лиц?

Стоит отметить, что есть и прямо противоположная позиция: никакой частный запрет нельзя формулировать, так как это усиливает ограничения прав человека, заданные Конституцией, то есть частный запрет покушается на неприкосновенную часть Конституции. Насколько правомерно такое соображение?

В частности, встает важный вопрос, могут ли быть признаны противозаконными призывы к установлению диктатуры ненасильственным путем? И если могут, то в каком смысле: в уголовном или в административном?

И может ли в таком контексте российское самодержавие (до 1905 года) рассматриваться как разновидность диктатуры?

Наиболее популярный пока вид частного запрета – запрет на оправдание преступлений нацизма. Есть даже варианты законопроектов.

24 мая 1996 г. Мосгордума приняла Постановление № 46¹³, которым предложила ввести новую статью УК: «Оправдание преступлений национал-социалистического, фашистского и иных режимов, совер-

13 Постановление. Документ № 1.1-4292. 1996. 13 июня. РА КДООРО.

шавших акты геноцида и другие действия, признаваемые преступными международным уголовным правом):

«Публичное оправдание, одобрение, восхваление либо отрицание или грубое преуменьшение преступлений национал-социалистического, фашистского и иных режимов, которые совершали акты геноцида, преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности, а равно публичное восхваление либо попытки оправдания деятелей этих режимов, признанных преступниками по решениям международных трибуналов,

наказывается лишением свободы на срок от двух до четырех лет с конфискацией имущества или без таковой либо штрафом в размере от двадцати пяти до ста минимальных размеров оплаты труда с конфискацией имущества или без таковой.

Те же действия, совершенные с использованием средств массовой информации, а равно изготовления и (или) распространения печатной, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалов такого же содержания наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой либо штрафом в размере от двадцати пяти до ста пятидесяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией имущества или без таковой.

Действия, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные повторно, организованной группой лиц или должностным лицом с использованием служебного положения наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо без такового».

Правовое управление Думы запрет на реабилитацию нацистских преступников в 1996 г. предлагало сформулировать так¹⁴:

«Публичное распространение материалов, реабилитирующих нацистских (фашистских) военных преступников, снимающих с них ответственность за преступления против мира, военные преступления и преступления против человечества, как они определены в статье 6 Устава Международного Военного Трибунала, составляющего неотъемлемую часть Соглашения между Правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Временным Правительством Французской Республики о судебном преследовании и наказании главных военных преступ-

14 Без названия. Документ № 2.2-15/487. 1996. 17 мая. РА КДООРО.

ников европейских стран оси, подписанного в городе Лондоне 8 августа 1945 года, и в статье 1 Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 года, запрещается».

Впрочем, не вполне понятно, почему оправдание и одобрение должны относиться только к нацистской Германии и ее союзникам. А если не только к ним, то какие режимы подпадут еще под запрет, как установить критерии для подобного запрета?

Кстати, в насколько далеком прошлом могут рассматриваться такие режимы?

И стоит ли запрещать оправдание и одобрение не правящих режимов, а политических группировок, практиковавших (или донныне практикующих) политическое насилие? И опять, как сформулировать критерии подобного запрета?

3. Запреты на символику

Запреты на символику являют собой разновидность частного запрета, но их стоит выделить, так как эта тема активно обсуждается как таковая. Известна аргументация обеих сторон. Понятно, что существует серьезная проблема выделения именно преступного использования той или иной символики. Впрочем, есть и принципиальное сомнение, что какая бы то ни было символика может быть составом преступления.

Как можно сформулировать: зачем вообще нужны и почему возможны такие запреты?

Должен ли запрет описываться в общем виде или максимально конкретно?

Место ли таким запретам на уровне УК, или только КоАП, или в законах о СМИ, организациях и т.д.?

И наконец, есть ли какая-то предпочтительная формулировка?

На сегодняшний день существует несколько уже заявленных проектов таких формулировок.

15 октября 1997 г. Мосгордума внесла¹⁵ инициативу – дополнить УК статьей 282² «Об уголовной ответственности за использо-

15 Постановление Московской городской Думы № 73 от 15 октября 1997 г. «О законодательной инициативе Московской городской Думы «О проекте Федерального закона «О внесении дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Ведомости Московской Думы. 1998. № 1. С.152–154.

вание в любой форме нацистской символики в Российской Федерации»:

«Публичное использование (то есть демонстрация на улицах и в других общественных местах, а равно на предприятиях, в учреждениях и организациях) нацистской символики (то есть изображений, свастики, фасций, знамен, значков, униформы или ее атрибутов, приветственных жестов и т.п., представляющих собой воспроизведение в любой форме соответствующей символики, использовавшейся Национал-социалистической партией Германии и Фашистской партией Италии)

наказывается штрафом в размере от двадцати пяти до ста минимальных размеров оплаты труда или исправительными работами на срок от двух до шести месяцев.

Те же действия, совершенные с использованием средств массовой информации, а равно изготовления и (или) распространения печатной, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалов такого же содержания наказываются штрафом в размере от ста до пятисот минимальных размеров оплаты труда либо ограничением свободы на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до одного года.

Действия, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием служебного положения либо повторно

наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет.

ПРИМЕЧАНИЕ: Не считаются преступлением действия, предусмотренные настоящей статьей, если использование нацистской символики имеет место при проведении антифашистских публичных мероприятий (собраний, митингов, выставок и т.п.), а также в рамках художественных или научных публикаций, в фильмах и других материалах, осуждающих фашизм либо освещающих исторические реалии и не направленных на пропаганду фашизма».

Из правительственного законопроекта «О запрещении нацистской символики и литературы»¹⁶:

«Статья 1. В Российской Федерации запрещается изготовление, распространение, демонстрация нацистской символики, литературы, аудио-, фото-, кино-, видеопроизведения, пропагандирующей нацизм, а равно ввоз указанных предметов на территорию Российской Федерации.

¹⁶ Без названия. Документ № 3999п-ПЗ. 1998. 10 августа. Архив автора.

Статья 2. В настоящем Федеральном законе понимаются:

под нацистской символикой – знамена, значки, атрибуты униформы, приветствия, представляющие собой воспроизведение в любой форме и разновидности символики, использовавшейся национал-социалистической рабочей партией Германии и фашистской партией Италии: свастики, фасций, приветственных жестов;

под нацистской литературой – труды руководителей национал-социалистической рабочей партией Германии, фашистской партией Италии, а также иные публикации, обосновывающие национальное и расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных и иных преступлений нацизма, осужденных Нюрнбергским международным военным трибуналом, а равно содержащие призывы к геноциду этнических групп либо насильственных действий в отношении отдельных их представителей, изданные типографским или иным способом, включая размещение на машиночитаемом носителе;

под нацистской аудио-, фото-, кино-, видеопроизведением – аудио-, фото-, кино-, видеопроизведение, содержащая нацистскую символику, воспроизведение выступлений руководителей национал-социалистической рабочей партией Германии и фашистской партией Италии, кино- и видеофильмы, оправдывающие практику совершения военных и иных преступлений нацизма, осужденных Нюрнбергским международным военным трибуналом, а равно содержащие призывы к геноциду этнических групп либо насильственных действий в отношении отдельных их представителей, зафиксированная в любом доступном для восприятия виде, включая размещение на машиночитаемом носителе;

изготовление нацистской символики, литературы, аудио-, фото-, кино-, видеопроизведения – создание предметов или материалов, содержащих (изображающих) нацистскую символику, а равно экземпляров или тиражей нацистской литературы, аудио-, фото-, кино-, видеопроизведения;

распространение нацистской символики, литературы, аудио-, фото-, кино-, видеопроизведения – возмездная или безвозмездная передача указанных предметов другим лицам любым способом (продажа, дарение, обмен и т.д.);

демонстрация нацистской символики, литературы, аудио-, фото-, кино-, видеопроизведения – публичное выставление, показ, вывешивание, изображение, воспроизведение на страницах печатных изданий или в фото, кино- и видеоматериалах указанных предметов и другие действия, делающие ее доступной для других лиц.

Статья 3. Запреты, установленные настоящим Федеральным законом, не распространяются на случаи воспроизведения нацистской символики, литературы, записей выступлений нацистской Германии, фашистской Италии, иных деятелей в художественных или

научных публикациях, фильмах и других материалах, осуждающих нацизм либо излагающих исторические события, когда использование соответствующей символики, литературы не направлено на пропаганду идей нацизма».

Определение из законопроекта Виктора Зоркальцева 1999 г.¹⁷:

«Под фашистскими символами и атрибутами понимаются – символы и атрибуты, использовавшиеся национал-социалистической рабочей партией Германии и фашистской партией Италии и воспроизведенные в любых их формах и разновидностях».

Из проекта закона «О партиях» Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова (подготовлен Валентиной Лапаевой)¹⁸:

«Символика политических объединений не должна противоречить политико-правовым принципам и ценностям, закрепленным в Конституции Российской Федерации, не должна оскорблять национальные и религиозные чувства, противоречить требованиям общественной нравственности.

<...> Политическое объединение не может использовать нацистскую (фашистскую) символику. Под нацистской (фашистской) символикой понимаются флаги, эмблемы, вымпелы, значки, атрибуты униформ, приветствия и пароли, партийные гимны, представляющие собой воспроизведение в любой форме соответствующей символики, использовавшейся Национал-социалистической рабочей партией Германии и Фашистской партией Италии (свастики, фасций, приветственных жестов и других отличительных знаков государственных, военных и иных структур, признанных преступными Нюрнбергским международным трибуналом, а также всякая другая символика и атрибутка, напоминающая нацистскую (фашистскую). Под демонстрацией нацистской (фашистской) символики политическими объединениями понимается ношение изображений этой символики членами или участниками политических объединений, другое публичное выставление ими данной символики в ходе мероприятий, организуемых политическим объединением, а также ее изображение на страницах печатных изданий политических объединений, тиражирование в печатном виде, в фото-, кино- и видеоматериалах, другие действия членов и участников политических объединений, делающие восприятие этой символики общедоступным».

17 Цит. по: Без названия. Документ № 3.21-877. 2001. 16 ноября. РА КДООРО.

18 Цит. по сайту Democracy.Ru (http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_ryzhkov.html)

Из Проекта Минюста января 2002 г. (поправки к Закону об общественных объединениях):

«Символика общественных объединений не должна совпадать с символами, включенными в федеральный список экстремистских материалов, либо иметь близкое сходство с ними».

Президентский проект апреля 2002 г. был сформулирован в этой части неожиданно общо. Как и в процитированном выше определении экстремизма, речь идет просто о «нацистской символике». Она фигурирует также в предлагаемой новой статье КоАП:

«Статья 20.3 Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской или иной запрещенной атрибутики или символики

Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики запрещенной организации, либо атрибутики или символики, свидетельствующей о принадлежности к такой организации или осуществляемой ею деятельности, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией нацистской или иной запрещенной атрибутики или символики либо административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией нацистской или иной запрещенной атрибутики или символики».

Формулировка является модификацией уже существующей статьи КоАП.

4. Запреты на возбуждение социальной и религиозной вражды

В формулировках о возбуждении вражды, помимо национальной (этнической), упоминаются социальная и религиозная вражда. Это создает заметные проблемы. Явная неоднородность запрещаемых действий (возбуждения разных видов вражды) портит, как представляется, статьи законов. Но этот неоднородный ряд запретов заложен в ст. 13 Конституции.

Полемика о содержании понятия «социальная вражда» привела к появлению оговорок в статьях законов об общественных объединениях и партиях (типа: «Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни»), которые никак не проясняют понятие социальной вражды.

Какой выход из этой ситуации?

Или следует пренебречь этим затруднением?

«Религиозная вражда» – явление более понятное, возбуждение вражды, дискриминация, насилие по религиозному признаку, безусловно, недопустимы. Но в диспозиции ст. 282 есть формулировка: «пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии...».

А ведь ощущение и проповедь (пропаганда) исключительности по религиозному признаку есть неотъемлемое качество религиозной идентичности во многих самых распространенных религиях, включая православие. В рамках того же православия есть, конечно, люди, для которых превосходство их веры не столь значимо (или даже вовсе отрицается), но мало кто согласится, что православный, проповедующий, что все неправославные не знают Бога, совершает уголовное преступление. Можно сказать, что ст. 282 сейчас фактически покушается на свободу совести.

Нужно ли в этой связи менять ст. 282?

И если нужно, то каким образом?

Стоит отметить, что время от времени возникает стремление ввести в право понятие «религиозный экстремизм». Под таковым, как, например, в законопроекте дагестанского парламента, может подразумеваться фактически тот же политический экстремизм (см. выше), но религиозно мотивированный. Президентский законопроект, внесенный в конце апреля 2002 г., термином «религиозный экстремизм» не пользуется, а просто рассматривает ответственность религиозных объединений наряду с ответственностью общественных.

Но существуют и другие, весьма широкие трактовки (как в разработанном в конце 2001 г. проекте Министерства юстиции и в альтернативном ему проекте Виктора Зоркальцева – см. ниже).

Следует ли вводить в право понятие «религиозный экстремизм»?

Если нужно, то в чем необходимость такого дополнения (по сравнению с политическим экстремизмом) и как его можно сформулировать?

Вот как трактует понятие религиозного экстремизма (приравненного по последствиям к политическому) проект Минюста января 2002 г.:

«Статья 14-1. Религиозное объединение экстремистской направленности

Основаниями для признания религиозного объединения религиозным объединением экстремистской направленности являются:

нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства;

действия, направленные, на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

создание вооруженных формирований;
пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничества;

принуждение к разрушению семьи;

посягательство на личность, права и свободы граждан;

нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий:

склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

воспрепятствование получению обязательного образования;

принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;

воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выводу гражданина из религиозного объединения;

побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий;

иная экстремистская деятельность, в том числе, осуществляемая с ведома руководящего либо координирующего органа (учреждения) централизованной религиозной организации местной религиозной организацией, входящей в ее состав, а равно созданными религиозной организацией учреждением профессионального религиозного образования, иной организацией – с ее ведома».

Законопроект Виктора Зоркальцева «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации»¹⁹ дает цитирувавшему выше определение экстремизма и присовокупляет к нему:

«Под религиозным экстремизмом в настоящем Федеральном законе понимается экстремистская деятельность граждан, а также политических, общественных, религиозных и иных объединений и их членов, обосновываемая религиозными идеями, имеющая религиозную мотивацию или использующая религиозные лозунги и религиозные атрибуты».

¹⁹ Проект Федерального закона «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации» // «ГКО». 2002. 14 февраля (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1360>)

5. Уголовное и административное право. Уточнение формулировок

Формулировка конституционного запрета на «возбуждение вражды» воспроизведена и в уголовном законе, и в административных законах о СМИ, общественных объединениях, партиях, выборах... Различать уголовную и административную ответственность при этом должно, в соответствии с общими принципами права, по критерию общественной опасности деяния. Но печальная практика правоприменения в этой области показывает, что у правоприменителей нет ни малейшего общего представления об этой опасности. Как, впрочем, и в обществе в целом. Уровень консенсуса по такому вопросу и не может быть стопроцентным, но в сегодняшней России он не соответствует даже самым скромным критериям.

Как же в такой ситуации разделять уголовное и административное наказание?

Напрашивается вариант подробных официальных комментариев (желательно – Пленума Верховного Суда) именно на эту тему, но пока их нет.

Возможно, в такой ситуации следует четче определить, что именно должно рассматриваться как уголовное преступление.

В частности, на этот вопрос хорошо было бы ответить применительно к вышеупомянутым частным запретам, в том числе – на символику, должны ли быть эти запреты уголовными?

Следует ли рассматривать как уголовное преступление, как это предлагалось в некоторых проектах, само по себе руководство экстремистской организацией? А членство в ней? А руководство продолжением деятельности запрещенной организации (или СМИ) или участие в ней?

Должны ли такие действия рассматриваться хотя бы как административные правонарушения?

Еще в 1995 г. Мосгордума предлагала внести новую статью в УК (еще старый):

«Организация экстремистского общественного объединения, а также руководство таким объединением наказываются лишением свободы на срок до 5 (пяти) лет или штрафом до сорока минимальных месячных размеров оплаты труда или по статьям 70–74 настоящего Кодекса.

Активное участие в деятельности объединения, указанного в части первой настоящей статьи, наказываются лишением свободы на срок до 3 (трех) лет или штрафом до двадцати минимальных

месячных размеров оплаты труда или по статьям 70–74 настоящего Кодекса»²⁰.

Проект Минюста начала 2002 г. предполагал, что уголовно наказуема только уже запрещенная в административном порядке деятельность, и вносил две соответствующие статьи в УК:

«Статья 282¹. Руководство запрещенным общественным (религиозным) объединением либо участие в его деятельности

1. Руководство деятельностью запрещенного общественного (религиозного) объединения, а равно действия, направленные на незаконное воссоздание запрещенного общественного (религиозного) объединения, в том числе, под другим наименованием – наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи до десяти месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет либо без такового.

2. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения – наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Активное участие в деятельности запрещенного общественного (религиозного) объединения – наказывается штрафом в размере от четырехсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от четырех до семи месяцев, либо арестом на срок до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет либо без такового.

Статья 282². Возобновление деятельности средства массовой информации экстремистской направленности

1. Незаконное продолжение либо возобновление деятельности средства массовой информации экстремистской направленности, в том числе, под другим наименованием, совершенное учредителем, издателем, главным редактором либо журналистом –

20 Проект. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации // Верховский А.М., Папп А.А., Прибыловский В.В. Политический экстремизм в России. М., 1996. С. 83.

наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи до десяти месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет либо без такового.

2. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения – наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

Президентский проект, давая достаточно широкое определение экстремизма (см. выше), не делает при этом оговорок, касающихся степени общественной опасности входящих в определение деяний. При этом любое участие в экстремистском сообществе и любые «публичные призывы к совершению экстремистской деятельности» объявляются уголовным преступлением. Здесь есть некоторая двусмысленность. «Сообщество» определяется в самой статье (см.), а «деятельность» определена как раз в самом законопроекте и тождественна его гораздо более широкому пониманию экстремизма.

Вот как звучит предлагаемая новая статья УК:

«Статья 282¹. Организация экстремистского сообщества.

1. Создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам политической, социальной, расовой, национальной или религиозной нетерпимости преступлений, предусмотренных статьями 148, 149, 213, 214, 243, 280, 282 настоящего Кодекса (преступления экстремистской направленности), а равно руководство таким экстремистским сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности –

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до четырех лет.

2. Участие в экстремистском сообществе либо публичные призывы к совершению экстремистской деятельности –

наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения –

наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в экстремистском сообществе, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Что касается наказания за продолжение уже осужденной деятельности, то президентский проект предлагает ввести только административную ответственность в КоАП:

«Статья 20.2¹ Организация деятельности запрещенного общественного (религиозного) объединения или участие в такой деятельности

Организация деятельности общественного (религиозного) объединения, в отношении которого имеется решение о его ликвидации или приостановлении либо запрете его деятельности, а также участие в такой деятельности –

влекут наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда, на участников – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда».

Таковы предложения по ужесточению законодательства. Но есть и предложения по его смягчению.

Существует идея сократить состав ст. 282 УК, а именно перечисленные в ней действия рассматривать как административное правонарушение, если они не сопряжены с применением или угрозой насилия.

У этой идеи есть и целый спектр компромиссных вариантов. Основной – исключить по ненасильственным действиям наказание в виде лишения свободы. Но есть и другие. Например, можно развести раз-

ные виды «возбуждения вражды» и счесть призывы к дискриминации более, а унижение достоинства менее тяжким правонарушением.

Ваша позиция?

Может быть, есть еще какие-то нормы, нуждающиеся в уточнении или изменении?

6. Ответственность общественных объединений

В случае СМИ не возникает проблемы определения ответственности за противозаконную публикацию: она вполне урегулирована законом о СМИ (или нет?).

А вот определение ответственности общественного объединения пока является проблемой. Хотя есть попытки ее решить.

Понятно, что к этим формулировкам (см. ниже) можно предъявить те или иные претензии, но как сформулировать лучше?

По правительственному законопроекту 1999 г.:

«Статья 13. Запрещение экстремистских общественных объединений

В случае, если будет установлено, что общественное объединение, а равно его руководители или члены с ведома хотя бы одного из руководящих органов такого объединения, используя политические, организационные, пропагандистские, материальные и иные возможности общественного объединения, занимались экстремистской деятельностью, такое общественное объединение подлежит запрещению по решению суда.

Продолжение деятельности общественного объединения после его запрещения либо незаконное воссоздание запрещенного общественного объединения влекут уголовную ответственность.

Статья 14. Некоторые особенности признания общественных объединений экстремистскими

Общественное объединение может быть запрещено по решению суда, если в отношении хотя бы одного из его структурных подразделений имеются предусмотренные настоящим федеральным законом основания для запрещения общественного объединения.

В случае, если руководитель или член общественного объединения допустит публичные призывы либо высказывания о возможности и желательности насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, насильственного захвата либо удержания власти, нарушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, создания незаконных вооруженных

формирований, а также возбуждающие национальную, расовую или религиозную вражду, не заявив при этом, что он высказывает личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление, совершенное им в политических целях, общественное объединение, в котором состоит это лицо, обязано незамедлительно публично заявить о своем несогласии с его высказываниями или действиями. В противном случае такое общественное объединение может быть запрещено по решению суда.

Важно, что запрету могло бы быть подвергнуто и незарегистрированное общественное объединение. Продолжение деятельности становилась бы уголовным преступлением. Впрочем, «запрет» и «продолжение» не были прояснены.

Из проекта закона «О партиях» Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова (подготовлен Валентиной Лапаевой)²¹:

«Под экстремистской деятельностью политического объединения понимается:

- экстремистская деятельность руководителей или руководящих органов политического объединения;*
- экстремистская деятельность членов и участников политического объединения, осуществляемая с ведома одного из руководителей или руководящих органов политического объединения;*
- экстремистская деятельность, осуществляемая членами и участниками политического объединения без ведома руководителей и руководящих органов политического объединения (если руководители или руководящие органы политического объединения не выступят с публичным заявлением, осуждающим эту деятельность в течение трех дней после того, как они официально были поставлены о ней в известность)».*

Из проекта Минюста января 2002 г.:

«Статья 5. Ответственность общественных (религиозных) объединений за экстремистскую деятельность

1. В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность экстремистских организаций. Общественные (религиозные) объединения, осуществляющие экстремистскую деятельность, несут установленную законом ответственность независимо от факта государственной регистрации.

²¹ Цит. по сайту Democracy.Ru (http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_ryzhkov.html)

2. В случае, если руководитель или член общественного (религиозного) объединения допустят публичные призывы либо высказывания о допустимости, возможности и желательности применения насилия либо совершения иных общественно опасных деяний в целях достижения политической власти, нарушения прав и свобод человека и гражданина, незаконного изменения конституционного строя, нарушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также наделяния незаконными преимуществами либо подавления отдельных лиц (групп населения) по признаку (признакам) расы, национальности, языка, отношения к религии или убеждений, не заявив при этом, что он высказывает личное мнение, либо публикует и (или) иным образом распространяет экстремистские материалы, а равно после вступления в законную силу в отношении такого лица обвинительного приговора суда за преступление, являющееся проявлением экстремистской деятельности, общественное (религиозное) объединение, в котором состоит это лицо, обязано незамедлительно публично заявить о своем осуждении его высказываний или действий. В противном случае такое объединение может быть признано экстремистской организацией и запрещено по решению суда.

3. В случае, если, будет установлено, что общественное (религиозное) объединение, а равно его структурные подразделения, руководители и (или) члены по указанию либо с ведома хотя бы одного из его руководящих органов осуществляли экстремистскую деятельность, оно по решению суда признается экстремистской организацией и запрещается».

Формулировка части 2 процитированной статьи практически дословно повторена в законопроекте, внесенном в апреле 2002 г. Президентом. Ее предлагается ввести и как новую статью 29¹ в закон «Об общественных объединениях»: «Обязанность общественных объединений публично выражать несогласие с экстремистской деятельностью своих членов».

Стоит отметить также, что по президентскому проекту объединение может быть названо экстремистским только судом.

В случае общественного объединения есть еще одна, очень важная в нашем случае проблема. Можно ликвидировать или даже запретить объединение за противозаконную (экстремистскую или как-то иначе определяемую) деятельность. Запрет при этом можно понимать как противозаконность продолжения (возобновления) деятельности организации или в духе этой организации. Но совершенно непонятно, как определить, что именно должно считаться продолжением запрещенной деятельности.

Должен ли законодатель дать такие определения?
Если должен, то как они могут быть сформулированы?

Президентский проект не здесь дает никаких определений, а в смысле санкций за продолжение деятельности ограничивается поправкой к КоАП (см. выше).

В проекте Минюста января 2002 г. есть попытка уточнить понятие «запрета» (ст. 5):

«5. Запрещение общественного (религиозного) объединения означает:

а) его ликвидацию как юридического лица;
б) запрет на осуществление им любой деятельности на территории Российской Федерации;

в) запрет распространения на территории Российской Федерации его документов и иной созданной им информационной продукции в любых формах, в том числе путем публикации в средствах массовой информации;

запрет на проведение им публичных акций и мероприятий, а равно на участие в проводимых публичных акциях и мероприятиях;

д) запрет на возобновление деятельности, в том числе, под другим наименованием и (или) в другой организационно-правовой форме, а также на создание организаций – правопреемников и (или) продолжателей;

е) ликвидацию любых созданных им организаций независимо от их организационно-правовой формы.

6. Имущество запрещенных организаций, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, подлежит конфискации и обращается в доход государства.

7. Одновременно с запрещением общественного (религиозного) объединения суд прекращает деятельность – средств массовой информации, учредителем (соучредителем) которых является данное объединение, если судом будет установлено, что они осуществляли (оказывали содействие в осуществлении) экстремистской деятельности.

8. Члены запрещенной организации могут привлекаться к ответственности только в случаях, если ими были совершены конкретные правонарушения.

9. Продолжение деятельности общественного (религиозного) объединения после его запрещения либо воссоздание запрещенной организации, в том числе, под другим наименованием и (или) в другой организационно-правовой форме, влекут уголовную ответственность руководителей и активных членов организации».

В проекте В. Лапаевой также была попытка определить, что такое «продолжение деятельности»:

«В течение четырех лет после ликвидации политического объединения не может быть создано политическое объединение с тем же названием, либо с той же программой, либо с тем же основным составом учредителей или руководящих органов (то есть составом, две трети членов которого входили в прежний состав учредителей или руководящих органов ликвидированного политического объединения).

После ликвидации регионального или местного отделения политического объединения соответствующее отделение политического объединения может быть вновь создано не ранее чем через три месяца при условии смены его руководящего состава».

Но еще тяжелее, по проекту Лапаевой, последствия после запрета, который может, согласно проекту, последовать только за экстремистскую деятельность:

«Руководители запрещенного политического объединения, регионального и местного отделения политического объединения в течение десяти лет не могут замещать любые выборные государственные должности, входить в состав руководящих органов политических объединений, быть учредителям детских и молодежных общественных объединений.

С момента вступления в силу решения суда о запрещении политического объединения фракции данного политического объединения в законодательных (представительных) органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления распускаются. Депутаты, выдвинутые данным политическим объединением единым списком при выборах по пропорциональной избирательной системе или в одномандатных избирательных округах и являвшиеся членами данного политического объединения на момент его запрета, лишаются депутатских мандатов.

<...> После запрещения политического объединения не может быть создано политическое объединение с тем же названием, либо с той же символикой, либо с той же программой, либо с тем же основным составом учредителей или руководящих органов (то есть составом, более половины членов которого входили в прежний состав)».

7. Метод поражения в правах

Только что процитированные предложения В. Лапаевой подводят нас к вопросу о применимости к национал-радикалам такого метода, как «запреты на профессию» или, как это названо в УК, «лишение

права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» (ст. 47 УК). УК вполне позволяет применять это наказание, причем в качестве дополнительного – по всем статьям, но не более чем на три года.

Президентский проект предписывает шире применять это наказание, но, конечно, не меняет его ограничений, заданных УК.

Почти нет случаев использования этого наказания, так что трудно определить его эффективность. Априори мы видим следующее:

- оно все равно очень ограничено во времени;
- оно применяется только в рамках УК и не может пока применяться просто на основании закона о партиях или иного подобного;
- оно не может распространяться на непрофессиональную деятельность (занятие каких-то постов в общественном объединении и т.п.) и тем более не означает поражения в активном или пассивном избирательном праве.

Чтобы создать действительно эффективный институт ограничений в правах для осужденных за противозаконную деятельность национал-радикалов, нужно существенным образом поменять законодательство.

Соответственно, вопрос не только в том, хорошо ли было бы создать механизм реального поражения в правах, но и оправдывает ли цель противостояния национал-радикалам столь серьезные изменения в правовой системе?

И если такие изменения вам все же кажутся оправданными, то как вы их могли бы описать? За что и какие поражения в правах следовало бы внести в законодательство?

8. Упрощение преследования организаций и СМИ и т.д.

Существуют предложения по упрощению процедуры ликвидации (закрытия, запрета) общественных объединений и СМИ. Наиболее популярное такое предложение – сократить количество предварительных предупреждений.

Представляется ли Вам такое сокращение разумным? И если да, то в какой степени нужно провести такое упрощение?

Есть и более радикальное предложение – предоставить возможность тем или иным органам власти что-то запрещать или приостанавливать деятельность организации или СМИ без суда, но с последующей передачей дела в суд. Такая мера более понятна по отношению к митингу и менее – по отношению к СМИ. Но имеет ли смысл вводить у нас такой порядок в той или иной степени? И если да, то в какой?

Особую трудность составляет регулирование в мало или совсем не институционализированных средах – как ограничить выкрики в толпе или, что чаще обсуждается, пропаганду в интернете? Какие здесь возможны подходы?

В качестве довольно детально разработанного образца радикального подхода к этим проблемам приведем обширный фрагмент из проекта Минюста января 2002 г. В нем содержится целый ряд новаций, которые вам предоставляется возможность оценить.

«Статья 8. Борьба с использованием информационно-телекоммуникационных сетей для осуществления экстремистской деятельности

1. В случае размещения экстремистских материалов, а также размещения экстремистскими организациями документов и информации о своей деятельности на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования органы прокуратуры обращаются к лицу, являющемуся администратором (модератором) сайта в российском секторе либо провайдером зарубежного сектора телекоммуникационных сетей общего пользования, с предписанием в течение 24 часов снять их с сайта. В случае отказа сайт может быть заблокирован по решению суда. Решение о блокировании сайта принимается судом в пятидневный срок на основании соответствующего представления, внесенного прокурором. Блокирование сайта возлагается на оператора связи, обеспечивающего предоставление владельцу сайта доступа к информационно-телекоммуникационной сети общего пользования. Невыполнение судебного решения является основанием для аннулирования лицензии оператора связи.

2. При проведении дискуссий и обсуждений на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования не допускаются пропаганда идеологии экстремизма, призывы к осуществлению экстремистской деятельности и распространение экстремистских материалов. Лицо, являющееся администратором (модератором) либо провайдером сайта, обязано незамедлительно принять меры к удалению с сайта такой информации.

Статья 10. Борьба с распространением экстремистских материалов

1. На территории Российской Федерации запрещается издание и распространение печатной, аудио-, видео- и иной информационной продукции, содержащей экстремистские материалы. К информационной продукции, содержащей экстремистские материалы, относятся:

а) официальные материалы экстремистских организаций;
б) материалы, авторами которых являются лица, осужденные в соответствии с международно-правовыми актами за преступления против мира и человечества, пропагандирующие идеологию экстремизма, а также содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности либо иным образом способствующие ее осуществлению;

в) любые иные, в том числе, анонимные материалы, содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности либо иным образом способствующие ее осуществлению.

2. Установление наличия, в информационной продукции признаков, предусмотренных подпунктами «а» и «б» пункта 1 настоящей статьи, осуществляется федеральной комиссией по борьбе с экстремизмом, а подпунктом «в» пункта 1 настоящей статьи – федеральным судом по месту нахождения организации, осуществившей издание данной информационной продукции, на основании представления прокурора. Решение суда об установлении наличия в информационной продукции экстремистских материалов является основанием для изъятия нереализованной части тиража. Организация, дважды в течение 12 месяцев осуществившая издание информационной продукции, содержащей экстремистские материалы, лишается права на ведение издательской деятельности. Копия вступившего в законную силу судебного решения о признании материалов экстремистскими направляется в федеральную комиссию по борьбе с экстремизмом.

3. Федеральная комиссия по борьбе с экстремизмом ежегодно формирует федеральный список экстремистских материалов, утверждаемый указом Президента Российской Федерации. Федеральный список экстремистских материалов подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

4. Материалы, включенные в федеральный список экстремистских «материалов, не подлежат распространению на территории Российской Федерации. Лица, виновные в незаконном изготовлении, распространении, хранении с целью дальнейшего распространения указанных материалов, привлекаются к установленной законом ответственности».

Поправка к ст. 42 Закона об общественных объединениях:

«В случае установления факта осуществления общественным объединением экстремистской деятельности орган, осуществивший его государственную регистрацию, а в отношении незарегистрированных общественных объединений – прокурор, незамедлительно приостанавливают деятельность такого объединения и в трехдневный срок обращаются в суд с заявлением о его запрещении. Деятельность

общероссийских и международных общественных объединений приостанавливается решением Министра юстиции Российской Федерации либо Генерального прокурора Российской Федерации, а деятельность межрегиональных, региональных и местных общественных объединений – решением руководителя зарегистрировавшего их органа юстиции либо прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации. Деятельность общественного объединения считается приостановленной до вынесения решения суда о его запрещении либо об отказе в его запрещении».

Вслед за проектом Минюста президентский проект предлагает очень жесткую процедуру по отношению к предполагаемым экстремистским общественным и религиозным объединениям. Правда, президентская поправка к ст. 42 несколько четче и, наверное, шире (учитывая президентское определение экстремизма) поправки Минюста. (Соответствующая поправка в закон «О свободе совести и религиозных объединениях» в проекте забыта.) Вот она:

«В случае осуществления общественным объединением экстремистской деятельности, повлекшей причинение вреда личности, правам и свободам человека и гражданина, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку и общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган в рамках своей компетенции обращается в суд с заявлением о ликвидации (запрете) общественного объединения и в целях обеспечения решения суда вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации (запрете)».

По части ограничений в интернете президентский проект предлагает следующий механизм:

«Статья 13. Недопущение использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования для осуществления экстремистской деятельности

При проведении дискуссий и обсуждений на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования не допускается размещение материалов, содержащих призывы к осуществлению экстремистской деятельности. В случае появления подобных материалов лицо, являющееся администратором (модератором) либо провайдером сайта, обязано незамедлительно принять необходимые меры к их удалению с сайта.

В случае размещения экстремистских материалов на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования органы прокуратуры Российской Федерации обращаются к лицу, являющемуся администратором (модератором) сайта в российском секторе телекоммуникационных сетей общего пользования либо провайдером сайта зарубежного сектора телекоммуникационных сетей общего пользования, в предписание в течение 24 часов снять экстремистские материалы с сайта.

В случае отказа сайт может быть заблокирован по решению суда.

Решение о блокировании сайта принимается судом в 5-дневный срок на основании соответствующего представления, внесенного прокурором.

Блокирование сайта возлагается на оператора связи, обеспечивающего предоставление владельцу сайта доступа к информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Невыполнение судебного решения является основанием для аннулирования лицензии оператора связи».

9. Ограничения и их реализация в отношении публичных акций

Закона о митингах и демонстрациях до сих пор нет. Действуют местные законы и правила. Это, конечно, не означает отсутствия регулирования, но означает отсутствие специфического регулирования. В частности, никак не решена проблема оперативного реагирования на противозаконные действия демонстрантов. Приведем предлагаемые сейчас варианты:

Законопроект «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 1995 г., так до сих пор и не принятый²², предлагает уведомительный порядок проведения публичных акций.

Вот краткие выдержки из законопроекта:

²² Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Без даты. РА КДООРО.

У этого законопроекта странная история. Вкратце она заключается в том, что Федеральное Собрание в 1995 г. сумело по нему преодолеть вето Президента, но он все равно закон не подписал. Возникшую внеконституционную коллизию была призвана урегулировать согласительная комиссия, но она так и не собралась. Выход из этого казуса пока не виден, да его никто активно и не ищет.

«Статья 14. Основания для запрещения проведения публичных мероприятий

Проведение публичного мероприятия должно быть запрещено главой местного самоуправления (главой органа исполнительной власти) в следующих случаях:

1) если целью намеченного мероприятия являются пропаганда действий либо сами действия, прямо запрещенные законом;

2) если его предполагается проводить в месте и во время, которые ранее заявлены для проведения другого публичного мероприятия, либо в месте, которое запрещено для проведения публичных мероприятий в соответствии с настоящим Федеральным законом.

При наличии оснований, указанных в пункте 1 части первой настоящей статьи, организатору (организаторам) публичного мероприятия в письменной форме должен быть направлен обоснованный отказ в проведении публичного мероприятия. <...>

О запрещении публичного мероприятия организатор (организаторы) извещается не позднее чем за пять дней до даты его проведения.

В случае непредоставления в указанный срок извещения о запрещении публичного мероприятия его организатор (организаторы) имеет право провести публичное мероприятие в месте и во время, указанные в уведомлении, если данное место не отнесено к местам, запрещенным к проведению публичных мероприятий.

Статья 15. Обжалование решения о запрещении публичного мероприятия

Решение о запрещении публичного мероприятия может быть обжаловано организатором (организаторами) в суд.

Жалоба рассматривается судом в трехдневный срок. Решение суда, вступившее в законную силу по рассматриваемому вопросу, является окончательным и подлежит исполнению.

Статья 16. Права и обязанности организатора (организаторов) публичного мероприятия

Организатор (организаторы) публичного мероприятия вправе:

<...> 3) требовать от всех участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и объявленного регламента его проведения. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора (организаторов), могут быть удалены с места проведения мероприятия;

4) приостанавливать на время публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий, а также нарушения регламента проведения мероприятия; <...>

Статья 21. Порядок приостановления публичного мероприятия

Если во время проведения публичного мероприятия произошло нарушение закона, не влекущее серьезной опасности для жизни и здоровья его участников и не являющееся основанием для его прекращения по основаниям, предусмотренным статьей 22 настоящего Федерального закона, уполномоченный представитель главы местного самоуправления (главы органа исполнительной власти) вправе потребовать от организатора (организаторов) публичного мероприятия самостоятельно устранить нарушение, предупредив об ответственности за невыполнение данного требования.

В случае невыполнения требования об устранении нарушения общественного порядка уполномоченный представитель вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения.

В случае устранения нарушения закона публичное мероприятие по согласованию между организатором (организаторами) и уполномоченным представителем может быть продолжено.

В случае, если нарушение не было устранено, публичное мероприятие прекращается в порядке, предусмотренном статьей 23 настоящего Федерального закона.

Статья 22. Основания для прекращения публичного мероприятия

Основаниями для прекращения публичного мероприятия являются:

1) наличие распоряжения главы местного самоуправления (главы органа исполнительной власти) о запрещении публичного мероприятия, изданного в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) создание реальной угрозы жизни и здоровью граждан, а также имуществу юридических и физических лиц;

3) проведение публичного мероприятия с нарушением настоящего Федерального закона.

Статья 23. Порядок прекращения публичного мероприятия

В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченные представители:

1) дают указание организатору (организаторам) прекратить публичное мероприятие с обоснованием причины его прекращения;

2) устанавливают время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) обращаются непосредственно к участникам мероприятия в случае невыполнения организатором (организаторами) указания о прекращении публичного мероприятия;

4) устанавливают время для выполнения повторного указания о прекращении публичного мероприятия;

5) в случае невыполнения повторного указания о прекращении публичного мероприятия поручают сотрудникам органов внутренних дел принять необходимые меры к прекращению публичного мероприятия и действовать в соответствии с Законом Российской Федерации «О милиции».

Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный в части первой настоящей статьи, не применяется при возникновении массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих немедленных действий.

Неповиновение или сопротивление законным требованиям представителей органов внутренних дел отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность только для этих участников и не является основанием для приостановления или прекращения публичного мероприятия, если оно не приобретает характер массовых беспорядков».

Из проекта Минюста начала 2002 г.:

«Статья 9. Недопущение экстремистской деятельности при проведении массовых акций

1. При проведении собраний, демонстраций, уличных шествий и пикетирования не допускается осуществление экстремистской деятельности.

2. Организаторы массовых акций несут ответственность за соблюдение установленных законодательством требований по порядку их проведения, недопущение осуществления экстремистской деятельности и ее своевременное пресечение. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел.

3. Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие, а также специально изготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба государственным органам (организациям), общественным объединениям, иным организациям и гражданам. При проведении массовых акций не допускается участие в них в какой-либо форме запрещенных организаций, использование их символики и иных атрибутов, а также материалов, включенных в соответствии со статьей 10 настоящего Федерального закона в федеральный список материалов экстремистской направленности.

4. В случае возникновения обстоятельств, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи, уполномоченные (организаторы) массовых акций обязаны принять незамедлительные меры к устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет пре-

кращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел и ответственность ее организаторов в порядке и по основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Президентский проект практически дословно повторяет проект Минюста. Единственное исключение – не запрещается приходить на митинг с холодным оружием в местностях, «где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма».

Частные проблемы законодательства

В этом разделе мы без особого смыслового порядка приведем ряд частных вопросов, не затронутых выше в рамках рассмотрения более общих проблем, но время от времени возникающих.

Формулировки международных конвенций (см. в Приложении) не совпадают с формулировками отечественного законодательства. Создает ли это какие-то проблемы? Если да, то каково могло бы быть их решение?

В определении общественной опасности применительно к возбуждению вражды особую проблему составляют художественные тексты (особенно невербальные произведения искусства) и научные тексты. Примеров масса – от републикаций трудов Гиммлера до осквернения икон на выставке современного искусства.

Следует ли их вовсе исключить из области запрещаемого? Если да, то как отделить их от прочих текстов и высказываний?

Если нет, то можно ли говорить о каких-то особых подходах в этих случаях?

После всех дискуссий о сложностях определений не странно ли смотреть краткая «антифашистская» формулировка статьи 20.3 КоАП?

Можно ли ее как-то улучшить, памятуя о том, в ней говорится о деяниях небольшой общественной опасности?

Существует идея (ее высказывала, в частности, В. Лапаева), что, поскольку тоталитарные по целям партии тоталитарны и по внутреннему устройству, имеет смысл ввести ограничения на внутреннее устройство партий, предписав им внутреннюю демократию.

Правомерно ли это и нужно ли?

И если да, то правомерно ли и нужно ли распространить эту практику и на все общественные объединения (не касаясь даже религиозных)?

Партиям запрещено создание «вооруженных и военизированных формирований», а прочим общественным объединениям – только вооруженных. Не странно ли это?

Что именно имеется в виду под вооруженным формированием – чем именно формирование не должно быть вооружено? Есть ли на это какой-то ответ в нашем законодательстве?

А если нет, как он может быть сформулирован?

Аналогично, есть ли законные критерии военизованности какой-то группы? И если нет, то каковы они могли бы быть?

Не следует ли расширить употребление квалифицирующего признака «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды» на более широкий круг преступлений, чем сейчас в УК, в частности – на хулиганство, на массовые беспорядки?

Как вам кажется, в чем причина того, что эти квалифицирующие признаки и аналогичное отягчающее обстоятельство по ст. 63. п. «е» УК так мало применяются? Что можно было бы сделать для исправления этой ситуации?

На сегодняшний день малолетние скинхеды зачастую избегают уголовного преследования просто по возрасту. Например, 15-летний скинхед ответствен за групповое хулиганство, но не за личное, не говоря уж о ч. 2 ст. 282.

Есть ли необходимость что-то менять в этой области? Если да, то каковы ваши предложения?

Время от времени звучат предложения поднять верхнюю планку ответственности по ст. 282 и иным статьям УК, применимых к национал-радикалам.

Как вы оцениваете такой подход?

Если он применим, то по каким именно статьям?

Не раз обсуждалась идея борьбы с возбуждением вражды посредством гражданских исков. Известно также, что практика такого рода у нас нулевая.

В докладе Правозащитного центра «Мемориал» по правовым механизмам противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России²³ обосновывается нереальность такого механизма:

23 Айламазян В.Б., Осипов А.Г., Сапожников Р.В. Указ. соч.

«На наш взгляд, вполне обоснована позиция законодателя и правоприменительных органов, заключающаяся в том, что честь и достоинство являются атрибутом только гражданина (физического лица), а моральный вред является исчисляемой величиной. Таким образом, и сам по себе иск должен рассматриваться как не подлежащий рассмотрению в суде, и лицо, выступающее от имени социальной общности, должно признаваться ненадлежащим истцом. По нашему мнению, попытки законодательной коррекции такого подхода – например, установления института «представителей» этнических групп и т.п. – могут принести больше общественного вреда, нежели пользы. Тем не менее, мы не хотели бы окончательно ставить точку в обсуждении вопроса об использовании ст. 151 и 152 ГК РФ».

Можете ли вы как-то продолжить обсуждение этого вопроса? Есть ли какая-то перспектива у механизма гражданских исков или нет?

Комментарии к УК по-прежнему гласят, что ст. 282 должна подразумевать прямой умысел²⁴.

Согласны ли вы с комментаторами? Если да, то почему?

Если нет, то что можно сделать, чтобы правоприменение отказалось от доказывания умысла?

Существует идея перевести ст. 282 в категорию частного обвинения. Мотивируется это тем, что так государство будет лишено идеологизированного репрессивного инструмента, а инициатива от пассивных прокуроров перейдет к активным гражданам.

С другой стороны, существует серьезное опасение, что граждан в наших реальных обстоятельствах будет слишком легко запугать, и вообще, такая реформа лишь ущемит права потерпевших²⁵.

Какова ваша позиция?

Есть похожее предложение в области административного права – идея нижегородских законодателей дать суду право закрывать СМИ по иску неоднократно им оклеветанного гражданина. Здесь, конечно, есть и существенное отличие – аналогичные права истца остаются и у государства.

Такое право, если его разумно ограничить, может быть применено и против общественных объединений.

Какова ваша оценка такой инициативы?

24 См. там же.

25 Подробнее см. там же.

Возможные политические решения

Не раз уже сказано, что главной проблемой в противодействии национал-радикалам является попустительство (по-разному, очевидно, мотивированное) чиновников, судей и др.

Какие меры может предпринять политическое руководство, чтобы преодолеть попустительство и/или симпатии чиновников, сотрудников правоохранительных органов, может быть, и судей к национал-радикалам? Насколько чрезвычайный характер могут и должны носить такие меры?

В частности, не следует ли Президенту объявить новую кампанию противодействия экстремизму, наподобие тех, которые неоднократно объявлял его предшественник? Отчасти такая кампания уже и так объявлена в президентском Послании 2002 года.

Если вы считаете такую кампанию ненужной, то почему?

А если нужной, то какие именно элементы следовало бы в ней усилить:

- Преследование тех, кто финансирует экстремистов?
- Массовое изъятие агитационных материалов?
- Заведение «черных списков»?
- Организация конвейерной, «на добивание», подачи исков в суды против национал-радикальных объединений и СМИ?
- Выработка (наконец) рекомендаций Верховного Суда по всем соответствующим статьям законов?
- Выработка рекомендаций Генеральной прокуратуры для следствия (таковые уже есть, но они не опубликованы и статус их неясен)?
- Может быть, нужны специальные инструкции Минюста своим управлениям по поводу контроля над объединениями и СМИ, подозреваемыми ими в противозаконной деятельности?
- Потребовать от Генпрокуратуры и МВД применять дисциплинарную ответственность к тем, кто не исполняет свои обязанности в пресечении явно противозаконной деятельности национал-радикалов? Но как обеспечить такое требование?
- Что-то еще?

Кстати, идея вести «реестр экстремистов» («черные списки») существует в двух версиях: список на основе судебных решений и оперативные списки подозреваемых. Первая версия не вызывает сомнений, но такая база данных не скоро станет реальным подспорьем правоприменительным органам: пока не будет принятых судами репрессивных решений.

Вторая версия хороша для мониторинга ситуации, но не противоречит ли она каким-то гарантиям прав граждан?

Не только в России, но и на Западе в случае возникновения беспорядков полиция стремится преимущественно разогнать и побить участников беспорядков, а не арестовать их и предъявить затем обвинение. Видимо, такое поведение может быть мотивировано как соображениями гуманизма (хотя и несколько странного), так и нехваткой сил у полиции.

Как вы считаете, насколько оправдана такая практика? Надо ли в ней что-то изменить? И если да, то как именно?

И, наконец, стоит напомнить, что ст. 282 (а до нее ст. 74) УК неоднократно включалась в объявляемую Думой амнистию. Насколько оправданно такого рода государственное милосердие?

По каким статьям УК вам кажется неоправданным применение амнистии?

КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ

Михаил Краснов

Специальные акты против экстремизма или фашизма. Видимо, имеется в виду необходимость принятия закона о борьбе (противодействии) с экстремизмом? Если так, то в юридическом плане это не имеет значения. Только в пропагандистском. Но лично мне милее противодействие без истерии, то есть модификация (корректировка) действующего законодательства без принятия специального закона. Все равно правоприменитель будет пользоваться и УК РФ, и КоАП РФ, и Законом об общественных объединениях, и Законом о СМИ. Указ Президента в нынешней ситуации вряд ли нужен. Юрисдикционных норм он не введет, а о том, что экстремизм опасен, и без того уже всем стало ясно.

На мой взгляд, понятие, которое еще не обрело отчетливый смысл, не должно фигурировать в правовых актах. Смысл слов «терроризм», «террористический акт» люди понимают по объективной стороне преступления (хотя при желании и здесь можно затеять дискуссию), а вот понятие «экстремизм» в массовом сознании еще не обрело такой же смысловой четкости. И это может стать основой либо для юридических ошибок, либо для злоупотреблений (экстремизмом при желании в спекулятивных политических целях можно назвать, скажем, призывы к радикальным демократическим переменам). Примерно то же самое и с «фашизмом». Конечно, когда некоторые ссылаются на то, что не понимают границ значения этого слова, они лукавят. Но теоретически они правы, поскольку у нас это понятие применялось в течение нескольких десятилетий лишь как антиномия «коммунизма» и тесно связано с Великой Отечественной войной, то есть никак не в юридическом контексте (так же, как, например, «империализм»).

Нужно ли вообще вводить в юридическую ткань эти понятия? Дискуссия здесь сродни дискуссии о понятии «коррупция». В принципе, возможны оба пути. В законодательстве Италии 1952 г., например, понятие «фашизм» никак не расшифровывается, но правоприменители понимают, о чем идет речь (тем более, что официально фашизм как политическое движение появился именно в Италии в 20-х гг. XX в.). Такой же путь избрала и современная Польша. В ст. 13 ее Конституции (любопытное совпадение нумерации с нашей Конституцией) говорится: «Запрещено существование политических партий и иных организаций, которые в своих программах обращаются к тоталитарным мето-

дам и приемам деятельности нацизма, фашизма и коммунизма...». Но такие приемы могут позволить себе государства, которые мировоззренчески, ценностно самоопределились. Тогда можно полагаться на здравый смысл следователей и судей. Хотя и при таких условиях возможны расширительные толкования или, наоборот, стремление увести виновных от ответственности. Тем более это возможно у нас, где не вынесена официальная публичная оценка тоталитаризму (а экстремизм в разных своих модификациях и есть деятельность, направленная на установление тоталитарного режима – с этнической, социальной или религиозной окраской, а возможно, со всеми сразу).

Вообще, названия правонарушений – отдельная проблема в праве. Ведь существует довольно много статей Уголовного кодекса, которые определяют слишком широко смысл того или иного преступления. Например, хулиганство еще два века назад не было известно юридической практике. Сегодня это одно из наименее трудных для квалификации преступлений. Но эту легкость дает вовсе не определение хулиганства в ст. 213 УК РФ как «грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся применением насилия к гражданам либо угрозой его применения, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества». Ведь при желании можно подискутировать, что значит «неуважение к обществу», наподобие того, как сегодня дискутируют о том, что есть «возбуждение вражды». В первом случае здравый смысл спасает, а во втором – почему-то нет.

Поэтому только длительная правоприменительная практика (судебная и прокурорско-следственная) даст возможность в будущем иметь статью, называемую просто, например, «Экстремизм», по поводу которой не будет возникать споров. Сегодня же целесообразнее не давать определения, а привлекать к ответственности за конкретные преступления, которые в политологическом смысле можно определять как проявления экстремизма, но в сугубо юридическом смысле об этом лучше молчать, ибо иное будет проявлением кампанейщины. Так, по Справке о судебной практике по делам, связанным с политическим экстремизмом, подготовленной отделом обобщения судебной практики Верховного Суда РФ (1998 г.), можно видеть, что явные дела, которые следовало квалифицировать как оскорбление (пусть и по признаку национальной принадлежности), рассматривались по ст. 282 УК РФ «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды». Так, одного человека осудили по ст. 282 (в сибирском городе) за то, что на рынке он оскорбил азербайджанца как представителя другого этноса. Тем самым фактически дискредитируется противодействие экстремиз-

му, который по форме есть распространение человеконенавистнических идей (а не оскорбление личности).

Возможность частных запретов. Да, этот подход представляется перспективным, о чем я говорил выше. Но я бы сейчас не стал приводить реестр «частных запретов». Единственное, о чем стоит сказать – это о том, что и в законодательстве, и в судебной, следственной практике необходимо дифференцировать правонарушения, связанные с организованными и индивидуальными формами экстремизма. Первые должны влечь за собой существенно более строгую ответственность.

Но совершенно неправомерно считать, что частные запреты ограничивают конституционно закрепленные права граждан. Об этом свидетельствует не только нормальная логика, но и позиция Европейского суда по правам человека в Страсбурге. Во-первых, п. 2 ст. 9 Конвенции о защите прав и свобод человека и основных свобод гласит: «Свобода исповедовать религию или придерживаться убеждений подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц». Европейские Комиссия и Суд стремятся строго различать убеждения как частное дело человека и как основу для публичных акций. Они не абсолютизируют свободу мысли, сознавая, что существуют такие убеждения, которые при попытках отдельных лиц или организаций действовать на их основе, нарушают другие охраняемые ценности – жизнь и здоровье, права и свободы других лиц, общественное спокойствие, нравственность. В этом случае европейские органы оказываются на стороне национальных властей, поскольку их действия направлены на защиту демократических ценностей в целом.

В информационную эпоху «словесные» проявления экстремизма (распространение определенных идей) являются не менее, а часто более общественно опасными правонарушениями, чем «традиционные». Но ведь по поводу последних никто не говорит, что это есть покушение на права человека. Отсутствие при экстремистских правонарушениях обычных потерпевших не должно приводить к выводу, что они есть простые проявления плюрализма. Если мы придем к такому выводу, наша цивилизация скоро закончит свое существование. Разумеется, грань между правомерным и неправомерным тут более зыбкая, нежели в сфере насильственных проявлений. Но это не повод ее не видеть вообще. Абсолютизация чего-либо становится профанацией. Это относится в полной мере и к категориям свободы, прав человека, демократии и проч. Вот один из примеров такой абсолютизации (по сообще-

нию «Рейтер»): в отношении нескольких медиков одной из норвежских тюрем в 2001 г. было начато внутреннее расследование. Инцидент был связан с тем, что врачи выписывали препарат «Виагра» заключенным, отбывающим наказание за преступления сексуального характера. Как сообщил Андерс Смит, сотрудник медицинской службы национальной колонии Па, что неподалеку от Осло, «Виагра» была выписана, по меньшей мере, двум заключенным-насилиникам. Эти действия он мотивировал тем, что «заключенные – это нормальные люди, которые время от времени хотят иметь полноценные половые контакты, и если у них возникают проблемы, они, как и все остальные люди, имеют полное право получить помощь». Возможно, информация о действиях тюремных медиков не дошла бы до руководства колонии, если бы один из заключенных, отбывающий наказание за инцест, не стал грубо домогаться своего 16-летнего сына во время тюремного свидания.

Что касается возможности запрета призывов к установлению диктатуры или самодержавия, я считаю, что необходимо различать две ценности: с одной стороны, свобода и возможности защиты достоинства личности, с другой – форма правления. Если форма правления направлена на сохранение свободы и достоинства, ее нельзя приравнивать к экстремизму. Если же мы начнем охранять от критики определенные государственные модели, это приведет к размыванию грани между экстремизмом и инакомыслием. Коммунистическая модель является экстремистской не потому, что предлагает иную государственность, а потому, что эта доктрина отвергает понятия права, прав человека, основана на безоппонентном режиме, социальной вражде, ненависти и насилии. При этом советский строй считает себя высшей формой демократии, но есть самая беспощадная диктатура. Так что само слово «диктатура» еще не является проявлением экстремизма. Важно, во имя чего к ней призывают. Что же касается самодержавия до 1905 г., то мы обязаны учитывать полную легитимность его в то время и опять-таки учитывать, во имя чего призывается его восстанавливать. В любом случае, призыв к диктатуре или к абсолютизму даже формально не подпадает ни под одну из статей УК РФ (если такой призыв не предполагает насильственного свержения существующего строя). Иное дело, когда вместе с такими призывами распространяются идеи ненависти к иным социальным, этническим и религиозным группам.

А попытки определить, реабилитацию каких именно «преступных режимов» можно было бы запрещать, лишь показывают, к чему приводит излишняя конкретизация тех или иных запретов. На мой взгляд, должны быть частные запреты, но не слишком дробные. Иначе мы из благих побуждений расчистим дорогу злу, которое умеет облачаться в

разные формы. Что же касается критериев запрета («далекое–близкое» и др.), то ведь уже есть в истории примеры практической реализации экстремистских идей (гитлеровский фашизм и советский коммунизм). На этом и надо основываться, коль скоро мы не провели рецензии документов Нюрнбергского процесса и не дали официальной оценки практики большевизма (коммунизма). Поэтому в судебном процессе необходим анализ программных документов соответствующей политической организации, ее «излюбленных» методов, иных прямых и косвенных проявлений политического кредо данной организации.

Запреты на символику нужны. Но максимально подробно их описывать не представляется целесообразным. Надо понимать, что в праве вообще никакое правонарушение не описывается исчерпывающим образом. Всегда есть место для правосознания правоприменителя. Только на это приходится рассчитывать. Другое дело, что атмосфера в обществе влияет на сознание правоприменителей. Полагаю, что место для запрета определенной символики не в УК, а в КоАП.

В то же время краткая «антифашистская» формулировка ст. 20.3 КоАП, согласен, смотрится странно. Во-первых, есть стилизованная фашистская символика (в статье же говорится просто о фашистской символике). А, во-вторых, в этой статье есть лукавая лазейка: «в целях пропаганды такой атрибутики или символики». Любой фашизоид способен доказать, что он использует символику «не в целях пропаганды», а для украшения, для оригинальности и проч. Вообще в антиэкстремистских нормах не должно быть такого условия, как «в целях»... Тут важна объективная сторона (это относится и к вопросу о прямом умысле). Умысел здесь всегда презюмируется, равно как при краже, хулиганстве и им подобных правонарушениях.

Запреты на возбуждение социальной и религиозной вражды. Пренебрегать запретом «социальной вражды» не следует. Коммунистическая идея отнюдь не умерла и вновь может попытаться утащить за собой в пропасть Россию. Лучше всего, конечно, было бы признать ленинизм преступным учением. Оно преступно в силу того, что предполагает и объективно ведет к насилию (физическому и духовному, а также к насильственному изъятию собственности). Это было бы правовой основой для последующих судебных решений в отношении конкретных дел. Но этого, к сожалению, в ближайшее время ожидать не приходится. Поэтому стоит внести дополнения и изменения в законы об общественных объединениях и о политических партиях. Возможна следующая формулировка: «Не допускается распространение учений, содержащих идеи ликвидации того или иного социального класса, со-

циальной группы или социального слоя, ликвидации права собственности или отторжения собственности иначе как по решению суда, а равно идеи иного ущемления прав по социальному или имущественному признакам».

А вот вопросы веры не могут быть предметом юридического регулирования. Речь в ст. 282 идет в данном аспекте лишь о переносе религиозной нетерпимости на светскую жизнь. Например, если кто-то выступает с идеями недопущения на государственную службу по причине иного вероисповедания, или, тем более, с призывами изгнать иноверцев из России, или установить государственный строй, при котором иные религии были бы ликвидированы или ограничены в правах. Все это уже подразумевает ст. 282. Еще раз повторю: без обширной судебной практики мы не приблизимся к правильному решению более узких вопросов. Чисто теоретически (вне контекста конкретных дел) никому не удастся найти правильные ответы. Только практика нащупывает реальные границы дозволенного и недозволенного. Беда, что этой практики по существу нет.

Вводить в право понятие «религиозный экстремизм» не нужно. Государство вообще вправе бороться только с политическим экстремизмом, неважно, какую окраску он имеет – этническую, социальную или религиозную. Специфика политического экстремизма в его конечной цели – установление соответствующего политического режима. О «религиозном экстремизме» вправе говорить лишь представители религиозных объединений. Эта разновидность экстремизма не может подпадать под юрисдикцию государства. Когда об этом рассуждают государственные деятели, они выказывают непонимание проблематики. Государству в принципе должно быть безразлично, под каким соусом распространяются идеи зла, вражды, насилия. Иное дело – политики, общество. Активизация на каком-то участке является для них сигналом о соответствующей болезни.

Уголовное, гражданское и административное право. Уточнение формулировок. На мой взгляд, по общественной опасности разделить такого рода деяния трудно. Скорее целесообразен иной критерий. В административном праве должны быть только формальные запреты – скажем, на соответствующие «граффити» на стенах или на ношение определенной символики. То есть на те деяния, где вина очевидна. Для уголовного же права в данной сфере более характерны дела, где важны мотивы преступления, организованный характер и т.п.

В связи с этим предлагаю свой проект закона, где говорится об этом и не только (см. в конце текста).

О вариантах модификации ст. 282 УК. Можно подумать, существует богатая судебная практика, которая выявляет несовершенство нормы. То-то и оно, что подобные предложения есть отвлечение на ложную цель. Вместо того чтобы применять существующую статью, начнутся разговоры о ее несовершенстве. Если начать дифференцировать содержащиеся в ст. 282 понятия, они вообще перестанут работать, ибо следователь будет квалифицировать преступление по статье, скажем, об унижении достоинства, а суд сочтет, что был призыв к дискриминации. И всё – дело на новое расследование. Но самое главное: как сейчас делают вид, что не понимают, о чем речь, так и при дифференциации понятий ничего не изменится.

Что же касается смягчения ответственности, то не такая уж суровая она.

Следует расширить употребление квалифицирующего признака «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды» на более широкий круг преступлений, чем сейчас, в частности – на хулиганство, на массовые беспорядки.

Возможно, следователи и дознаватели забывают о ст. 63 УК, находящейся в Общей части. Возможно, инстинктивно не хотят «политизировать» отчетность. Трудно сказать, это надо специально изучать. Поправить дело могло бы именно включение квалифицирующих признаков в сами статьи о хулиганстве и проч., что предлагается в настоящем докладе.

А вот метод поражения в правах я считаю опасным направлением правового развития.

Есть пограничные ситуации. Выкрики в толпе – не предмет правовой реакции. И вообще надо понимать, что бытовые и отдельные проявления нетерпимости лечатся одним – народными традициями, основанными на христианской этике (в ее изначальном смысле).

А что касается интернета, то здесь отношение – как к СМИ, а поиск авторов экстремистских сайтов – вопрос техники.

Регулирование в области художественных текстов – это супертрудный вопрос. С одной стороны, нас поджидает цензура. С другой – это отличная форма для распространения экстремистских идей. Думаю (это, впрочем, надо обсуждать экспертам), что выход – в формализации запретов для искусства. Есть же перечень ненормативной лексики (нецензурных слов), хотя сегодня и он фактически бездействует. Примерно так же стоит поступить с конкретными запретами на те или иные слова, имена, изображения. Сразу мы все не учтем, но список должен пополняться. Тут главное – не дать цензору возможности произвольного толкования.

Есть ли какая-то перспектива у механизма гражданских исков? С одной стороны, мне кажется, что декриминализация как раз сыграет положительную роль в противодействии экстремизму, хотя бы потому, что осужденный по уголовной статье экстремист может невольно вызывать чувства жалости, сочувствия. Отвечающий же своим карманом – нет.

С другой стороны, пассивность прокуроров – показатель больного общества. А в больном обществе и дела частного обвинения не будут иметь успеха. Нельзя путать оскорбление и разжигание вражды. Последнее угрожает самой государственности. Поэтому государство не имеет права отказываться от обвинения по таким делам.

Отношение к гражданским искам о закрытии СМИ – такое же, как и к предложению о переводе ст. 282 в дела частного обвинения. Грош цена государству, которое считает подобные публикации проявлением свободы слова и не защищает ни своих граждан, ни само себя. Вообще клевета – это одно, а распространение идей – совсем другое.

Ограничения в отношении общественных объединений описаны в прилагаемом ниже проекте. А вот режим внутри партий – не публичное дело. Другой вопрос – когда это пропагандируется и распространяется.

Вооруженное формирование – когда его члены имеют оружие (не только огнестрельное) и выступают наподобие воинского подразделения (строй, команды, иерархия и проч.). Военизированность – это наличие военноподобной формы одежды, а также подобие воинского подразделения (строй, команды, иерархия и проч.).

Политические решения. Прежде всего, власти необходимо реагировать на высказывания и решения своих представителей (мэров, губернаторов и проч.). Когда граждане и чиновники видят, что наказываются должностные лица, они воспринимают другие заявления о недопустимости экстремизма уже не как дежурные, а как искреннюю и жесткую позицию властей. Вообще, нужно побольше символических акций высших должностных лиц. Классический случай – когда один европейский монарх (кажется, в Нидерландах) во время гитлеровской оккупации нашёл на свою одежду желтую звезду в знак солидарности со своими гражданами.

Я разочаровался в кампаниях и указах, их открывающих. Что касается списков, это действительно известный во многих странах прием. В ФРГ есть такие списки (их ведет Ведомство по защите Конституции). В США есть списки террористических организаций. Но важно легитимизировать эти списки, связать решение о занесении в них с определенными последующими действиями.

Приложение

Проект

Российская Федерация

Федеральный закон

О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «Об общественных объединениях», направленных на противодействие политическому экстремизму

Статья 1. Дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 17 июня 1996 г., № 25, ст. 2954; 1 июня 1998 г., № 22, ст. 2332; 29 июня 1998 г., № 26, ст. 3012; 15 февраля 1999 г., № 7, ст. 871; 15 февраля 1999 г., № 7, ст. 873; 15 марта 1999 г., № 11, ст. 1255; 22 марта 1999 г., № 12, ст. 1407; 12 июля 1999 г., № 28, ст.ст. 3489-3491; 12 марта 2001 г., № 11, ст. 1002; 26 марта 2001 г., № 13, ст. 1140) статьей 277.1 следующего содержания:

«**Статья 277.1.** Создание экстремистской организации и участие в ней

1. Создание экстремистской организации, то есть организации (группы, сообщества) теоретические и духовные основы, цели или действия которой направлены на ликвидацию идеологического и политического многообразия, установление государственной или обязательной идеологии или религии, насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, а равно руководство такой организацией или входящими в неё структурными подразделениями, –

наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет.

2. Участие в экстремистской организации –

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет.»

Статья 2. Внести в Федеральный закон «Об общественных объединениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 22 мая 1995 г., № 21, ст. 1930; 19 мая 1997 г., № 20, ст. 2231; 27 июля 1998 г., № 30, ст. 3608) следующие изменения и дополнения:

1. Абзац первый статьи 16 изложить в следующей редакции:

«Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, теоретические основы, цели или действия которых предполагают ликвидацию

идеологического и политического многообразия, установление государственной или обязательной идеологии, религии, а также нарушение целостности Российской Федерации, создание вооруженных формирований, социальную, расовую, национальную и религиозную рознь, либо чьи действия направлены на осуществление таких целей.»

2. Статью 38 изложить в следующей редакции:

«**Статья 38.** Контроль за деятельностью общественных объединений

Контроль за соблюдением законов общественными объединениями, а также за соответствием их деятельности уставным целям осуществляют органы, регистрирующие соответствующие общественные объединения. Указанные органы вправе:

запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля».

3. Статьи 42, 43, 44, 45 изложить в следующей редакции:

«**Статья 42.** Меры ответственности, применяемые к общественным объединениям за нарушение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации

За нарушение Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, иных законов Российской Федерации к общественным объединениям могут быть применены следующие меры ответственности:

предупреждение;

приостановление деятельности;

запрет, в том числе запрет в связи с признанием данного общественного объединения экстремистской организацией.

Статья 43. Основания и порядок вынесения предупреждения и приостановления деятельности общественного объединения

Предупреждение зарегистрированному или незарегистрированному общественному объединению выносится за нарушение им законодательства Российской Федерации или совершения действий, противоречащих его уставным целям, не имеющие большой общественной значимости. Предупреждение выносится в письменной форме органом, регистрирующим общественные объединения. Этот орган самостоятельно определяет степень общественной значимости нарушения.

Предупреждение выносится в адрес руководящего, в том числе исполнительного, органа общественного объединения с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения.

В случае повторного нарушения в течение шести месяцев со дня вынесения предупреждения, а равно неустранения в течение шести месяцев нарушения, в отношении которого было вынесено предупреждение, орган, регистрирующий общественные объединения, приостанавливает деятельность данного общественного объединения на срок до одного года, о чем обязательно должно быть сообщено в общедоступных средствах массовой информации.

В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением органа, регистрирующего общественные объединения, приостанавливаются права данного общественного объединения как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган, регистрирующий общественные объединения, вносит в суд заявление о запрете соответствующего объединения.

Решения органа, регистрирующего общественные объединения, о предупреждении или приостановлении деятельности могут быть обжалованы в суд общественным объединением, которому вынесено предупреждение или деятельность которого приостановлена, в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации в отношении обжалования незаконных решений и действий государственных органов и должностных лиц.

Общественное объединение вправе требовать компенсацию за причиненный моральный или материальный ущерб, вызванный необоснованным решением о предупреждении либо приостановлении его деятельности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 44. Запрет общественного объединения

Общественное объединение запрещается по решению суда в случаях: нарушения требований статьи 16 настоящего Федерального закона; виновного нарушения действиями общественного объединения прав и свобод граждан;

неустранения нарушений в течение срока, отведенного органом, регистрирующим общественные объединения при принятии решения о приостановлении деятельности;

неоднократного нарушения законодательства Российской Федерации пос-

ле возобновления приостановленной в установленном законом порядке его деятельности.

Заявление в суд о запрете общественного объединения может быть внесено органом, регистрирующим соответствующие общественные объединения, а равно гражданином независимо от того, были ли нарушены его права и законные интересы деятельностью данного общественного объединения.

Запрет зарегистрированного в установленном порядке общественного объединения по решению суда означает его ликвидацию в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Запрет общественного объединения в случае признания его экстремистской организацией производится в рамках уголовного процесса.

Статья 45. Признание общественного объединения экстремистской организацией

Основанием для признания общественного объединения экстремистской организацией является обвинительный приговор в отношении гражданина, признанного виновным по статье 277.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Одновременно с обвинительным приговором по статье 277.1 Уголовного кодекса Российской Федерации судом выносится определение о запрете соответствующей экстремистской организации.».

Статья 3. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Лев Левинсон

Отвечая на центральный вопрос – нужно ли вводить какие-то определения или достаточно положиться на здравый смысл правоприменителей, – надо сразу сказать, что дело не в здравом смысле, а в недопустимости юридического насилия над действительностью. Сегодня – правовое определение экстремизма, завтра – пессимизма, послезавтра – любви, ненависти...

Есть описуемые (сполна и даже чрезмерно – весьма чрезмерно) Уголовным кодексом преступления, есть перечисленные в КоАП правонарушения, в том числе касающиеся того, что некоторым гражданам не терпится обозвать «экстремизмом». Все уже есть. И ответственность организатора преступления, то есть того, кто сам не погромничал, но тому способствовал – тоже.

Попытки включить экстремизм в закон – действие не правовое вовсе, а исключительно политическое. За этим скрывает государство один из основных своих инстинктов – охоту (на ведьм, врагов, террористов, экстремистов...).

Полагаю достаточным прочесть название законопроектов – «Об экстремизме», «Об экстремистской деятельности», – чтобы, даже не читая определения, считать такую инициативу общественно опасной.

Хотя мне кажутся избыточными конституционные запреты, содержащиеся в ст. 13 и 29 Конституции (я бы убрал оттуда социальную ненависть и вражду), общие нормы в случаях установления ограничений и наказаний представляются предпочтительными.

Так как любое обвинение в «разжигании» влечет за собой судебное рассмотрение (в котором только и могут быть определены наличие события и состава преступления), суд должен действовать максимально свободно, ориентируясь не на формальную квалификацию, а на значимость нарушенных обвиняемым прав и свобод. Возьмем, например, кражу. Что хорошего в том, что сам факт проникновения в помещение, сам факт наличия двух и более лиц рассматриваются уголовным законом как отягчающие обстоятельства и влекут большее наказание?

Сила судебной власти в том, что она самодостаточна, независима, руководствуется справедливостью. Суд – не автомат по выдаче взысканий (задаешь условия – получаешь результат).

Это касается и ликвидируемых организаций, и наказуемых граждан. Ведь что такое общественное объединение, политическая партия? Собранные вместе люди. Так что к этим сообществам права и свободы человека применимы без изъятий.

В частности, меньше всего хотелось бы видеть постановление Пленума Верховного Суда по ст. 282 УК, которое, скорее всего, не будет слишком разумным. Практика показывает, что при действующей редакции ст. 282 лучше оставить судам право усмотрения, не ограничивая их сомнительными толкованиями.

Важно учитывать стремление Верховного Суда закрепить за собой право толкования законов. По моему мнению, за исключением толкований, которые даются Конституционным Судом, любые другие не могут иметь места. Любая неясность в законе должна разрешаться либо внесением в него изменений в установленном порядке, либо судом при рассмотрении конкретного дела. Прецедентное право, которого у нас, слава Богу, нет, весьма ослабляет судебную власть. Учитывая, что каждое дело по 282-й и соотношенным с нею составам специфично, заданность здесь неприемлема.

Что касается более частных проблем, то здесь ответы могут быть короче.

Известно, что насилие наказуемо. Так что установление диктатуры насильственным путем следует признать наказуемым. А ненасильствен-

ным? Сошлюсь на Сергея Адамовича Ковалева: демократия – только тогда демократия, говорит он, когда она содержит в себе возможность своей гибели. В противном случае это не демократия. Так что призывы к установлению диктатуры вполне демократичны и должны быть конституционно и конвенционно защищены.

Недопустимость оправдания и одобрения тех или иных режимов (фашистского, сталинского, полпотовского) – это покушение на основные свободы: мысли, слова. Может быть, нельзя поэтизировать Робин Гуда? Нельзя носить на майке Че Гевару? Нельзя показывать и смотреть фильмы «Олимпия» и «Триумф воли»?

Запрет символики – это из области иконоборчества. Это какое-то сверхъестественное право. Любой символ нейтрален. Виновно может быть лишь его использование с преступным умыслом. Включенный в закон о партиях запрет на использование символики и атрибуты запрещенной организации может далеко завести – к запрету звезд, крестов, полумесяцев.

Формальное разграничение художественно интерпретированной и подаваемой без прикрас «вражды» невозможно, что опять-таки заставляет задуматься о допустимости ограничений свободы выражения мнения, если это выражение непосредственно не связано с призывами к насилию.

Порочное включение в Конституцию социальной ненависти и вражды, действительно, трудно исправимо. Возникающие в связи с этим трудности следует снимать флажками и межевскими знаками, то есть отвоевывать постепенно эту запретную зону. Помимо приведенной нормы закона «Об общественных объединениях» о неотнесении защиты идей социальной справедливости к разжиганию социальной розни, можно не без гордости упомянуть продвинутую Ковалевым еще более объемную новеллу закона «О политических партиях», устанавливающую не считать разжиганием социальной розни также «деятельность политических партий, направленную на защиту социальной справедливости» (ст. 9).

И с запретом пропаганды религиозного превосходства мы снова упираемся в конституционную, извините, глупость. По сути, в ней заложен противоположный эффект: зажима религиозной свободы, свободы проповеди, что приводит к ожесточению тех, кому зажимают вероисповедное право.

В целом, нет смысла в политике ужесточения наказаний и расширения сферы запретов и криминализации. На самом деле, год лишения свободы – это много, слишком много. Три, четыре года – это «с голо-

вой» для кровавых преступников. Больше – это уже все равно, что семь, что пятнадцать, что тридцать.

В частности, нельзя снижать возраст уголовной ответственности несовершеннолетних – во всяком случае, пока мы не имеем развернутой системы ювенальной юстиции, основанной на восстановительных, социализирующих, реабилитационных, а не карательных началах.

Я бы не употреблял термин «экстремистская организация». Соответственно, нечего здесь криминализировать, потому что в законе все уже есть: преступное сообщество, организация, посягающая на личность и права граждан, плюс возможность применять ту же ст. 282 (нравится она нам или нет) с применением ст. 30 УК (ответственность организатора).

Известная идея Лапаевой о принудительной демократизации партий противоречит конституционным принципам свободы деятельности общественных объединений (следуя этой логике, необходимо прописать внутреннюю демократизацию и для религиозных объединений); кстати, ПОРТОС судили как раз за то, что они не так демократизировались изнутри, как это предписано делать.

Не вижу, чем недостаточны имеющиеся механизмы приостановления деятельности и ликвидации (запрета) общественного объединения, содержащиеся в Законе 1995 г. А запрет незарегистрированного общественного объединения представляется бессмысленным. Что можно запретить – больше двух не собираться?

Теоретически можно рассуждать на тему расширения уголовно-правового запрета занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью. Безусловно, такой запрет не может быть пожизненным. Но вполне разумно было бы применять 5-летний срок такого наказания не только как основного, но и как дополнительного. Однако эти ограничения не могут касаться права избирать и быть избранными, поскольку ограничение «экстремиста» даже в пассивном избирательном праве означает ограничение активного права всех граждан.

А вот интернет и вовсе нельзя трогать. Одно дело – те его составляющие, которые сами себя идентифицировали как СМИ, – на них и распространяется Закон о СМИ. А все остальное – это все равно, что контролировать разговоры на улицах. Интернет – то же самое, что собиралось возле редакции «Московских новостей» в конце 80-х. Это торг, площадь. Или же, наоборот, кухня – но кухня «за стеклом», отверстая, стеклянная.

Определенно нуждаются в пересмотре некоторые положения законодательства, в первую очередь УК.

Как компромиссные (политически) варианты, можно рассматривать исключение наказания в виде лишения свободы из ст. 282 и другие варианты, направленные на либерализацию нормы. А общая норма ст. 63 УК продублирована в ряде статей безо всякой нужды – это правовое излишество.

Тема военизированных формирований относится прежде всего к казакам. Действительно, присвоенное этим сообществом право носить оружие нуждается в осмыслении. Вызывает сомнение и положение ст. 222 УК, устанавливающей ответственность за ношение холодного оружия, однако делающей исключение для носящих это оружие «как принадлежность национального костюма».

Что касается доказательства умысла по той же ст. 282 – а что это вообще за преступление без умысла? Неумышленные преступления должны постепенно уходить из Кодекса. Нет умысла – нет и вины. Противное именуется «объективным вменением». Если же умысел недоказуем, значит, и уголовного дела нет. А есть гражданский спор – судитесь, пожалуйста. Моральный вред может быть причинен и неумышленными деяниями.

Нетрудно догадаться, что я вообще против ст. 282. Поскольку убирать ее из УК я не могу, то в случае выбора между частным обвинением и публичным я бы отнес ее к делам частного обвинения. Да, по ст. 52 Конституции права потерпевших от преступлений охраняются законом. Вопрос – что есть преступление? В Конституции все же не сказано, что права всех обиженных и недовольных защищены законом, права всех излишне мнительных...

Аналогично, стоило бы подробнее разобраться в возможности гражданских исков. Пока же скажу лишь, что не вижу никакого правового нонсенса в защите чести и достоинства неопределенного круга лиц и возмещения морального вреда в обобщенном, а не индивидуализированном приложении.

И два слова о политических решениях.

Чрезвычайный характер должны носить не антиэкстремистские, а социально-экономические меры. Лечить надо причины, а не следствия.

Кампания против экстремизма – не что иное, как пропагандистский фон для политической преследований, укрепления властной, властно-полицейской вертикали и подавления демократии. Я против любой кампанийщины.

Что касается «черных списков» и «белых книг», большой беды в них, если они формируются не на государственном уровне, я не вижу. Даже напротив. В конце концов, никому нельзя запретить быть в той

или иной степени, в том или ином направлении идеологизированным.

И об амнистии – почему убийц амнистировать можно, а по 282-й нельзя? Амнистия – она ведь для уголовников, не для благородных девиц. Кстати, благодаря глубоко мною уважаемому Ю.А. Рыбакову ст. 282 в амнистию 2000 г. не попала. В результате под амнистию не подпали художники Авдей Тер-Оганьян и Олег Мавромати, привлеченные прокуратурой по наводке пропатриархийных сил по этой самой статье.

Вячеслав Лихачев

Отрицать наличие у нас в стране экстремистских организаций, представляющих угрозу для граждан и общества в целом, никак нельзя. Однако попытки законодательного противодействия экстремизму в их нынешнем виде выглядят, на мой взгляд, совершенно нелепо.

Я абсолютно уверен в том, нет никакой необходимости в специальном законе, направленном на борьбу с экстремизмом, а в том виде, в каком эта идея существует на настоящий момент, такой закон вреден и потенциально опасен. Я однозначно против введения в юридическую практику новых карательных-регламентирующих актов, основанных на понятиях типа «экстремизм», «радикализм», или, тем более, «фашизм», равно как и за устранение из уже существующих нормативных документов понятий данного ряда. Обоснование этого тезиса довольно простое – в контексте, реально сложившемся в правовом поле современной Российской Федерации, государство должно иметь минимум карательных возможностей. На мой взгляд, очевидно, что весь корпус законодательства, позволяющий воздействовать на издания и политические организации, используется только ситуативно, при условии получения непосредственных политических дивидендов в краткосрочной перспективе. Такая ситуация однозначно свидетельствует, что государству (вернее, конкретной корпорации политиков-чиновников) нельзя давать лишнего рычага воздействия на общество. Нет ни малейших сомнений, что государство, вооруженное карательными возможностями, основанными на расплывчатых идеологических категориях (под определение «экстремизма», содержащееся в президентском законопроекте, можно подвести что угодно), будет использовать их исключительно ситуативно и исключительно в своих интересах, а не в интересах общества и граждан страны.

Поэтому я категорически против какого-либо ужесточения надзорно-карательной функции власти по отношению к политическим силам и СМИ. Любой новый юридический акт только усугубит ситуацию, а

не облегчит ее. В несколько заостренном виде мой тезис выглядит следующим образом: государственно-номенклатурная прослойка в современной России куда более опасна для гражданского общества (если зачатки такового и можно констатировать в нашей стране), чем экстремистские политические силы. Власть заслуженно не обладает должным кредитом доверия, чтобы вооружать ее лишней юридической возможностью жесткого воздействия на политическое поле страны.

Вышесказанное, однако, не означает, что карать нельзя никого ни за что ни в каком случае. Я считаю, что наказание должно следовать за преступлением, а не за намерением. Соответственно, наказанию подлежит не идеология, а конкретные действия. А это уже сфера компетенции Уголовного и Административного кодексов, под действия которых и так, по идее, подпадает большинство правонарушений, ныне выделяемых в отдельную категорию «экстремизм».

Некоторое реформирование правовой базы в рамках частных изменений, конечно, необходимо. Например, никуда не годится нынешняя формулировка ст. 282 УК – если ее применять, то, действительно, можно карать за издание значительной части религиозной литературы, включая Библию, Талмуд или Коран. То, что эта статья в нынешней, предельно широкой формулировке толком не применяется – благо (нерациональная строгость законов в России всегда компенсировалась необязательностью их исполнения). Формулировка «разжигание», равно как и «возбуждение» «вражды» или «розни», или чего бы то ни было, мне представляется вообще крайне неудачной. Статья должна быть сформулирована предельно четко: «оскорбление», «клевета», «призывы к...» (с конкретным уточнением, к чему именно призывы). Мне кажется, подобное уточнение формулировки само по себе решит сложный вопрос об «умысле», который является проблемой в свете официального комментария к действующему УК. Неважно ведь, с каким «умыслом» человек призывает кого-либо бить или оскорбляет кого-либо? Если сложно доказать, что утверждение «все евреи – жулики и неполноценные» преследует целью «возбуждение розни», то факт оскорбления здесь – налицо. Конечно, за это не стоит сажать. Но – штрафовать, штрафовать и еще раз штрафовать.

На мой взгляд, относительно социальной и религиозной вражды общее правило должно быть следующим. Сама по себе пропаганда исключительности и превосходства («на рабочих весь мир держится, капиталисты – дармоеды»; «христианство – истинно, евреи жестоко заблуждаются и вообще Христа распяли») не должна караться никоим образом хотя бы потому, что буквальное применение этой статьи загонит в подполье большинство религиозных организаций (по крайней

мере, всех традиционных монотеистов). Абсурдным представляется понятие «религиозного экстремизма» – в рамках сложившихся представлений большинство религиозных доктрин может быть признано экстремистским (монотеистический Бог тоталитарен). Сотериология большинства религий («мы спасемся, остальные – нет») в рамках действующей ст. 282 УК и так является преступной. Если государство не стремится объявлять религию вне закона как «экстремистскую идеологию» (а оно явно стремится с религиозными организациями, напротив, дружить) эта юридическая ситуация должна быть исправлена как можно скорее.

К слову, излишне строгим в этом смысле представляется действующий закон о политических партиях, согласно букве которого невозможно создание партии по национальному, религиозному или половому признаку. Несомненно, что де-факто нелегитимные в понятиях этого закона исламские, христианские, женские или татарские (еврейские, русские) политические партии имеют право на существование. У меня лично возникает протест против ситуации, когда в уставе мусульманской партии нельзя честно написать «членство в партии разрешено только мусульманам». Возможны ведь любые общественные организации по половому, возрастному, профессиональному, религиозному и т.п. признакам, почему же политические партии в этом смысле исключение?

Мне кажется, что максимально широко следует вводить в правоприменительную практику штрафы за конкретные нарушения, а запреты средств массовой информации или организаций должны быть случаем совершенно исключительным, и естественно – только по решению суда, а не регистрирующего органа. Впрочем, в свете реальной перспективы прекращения деятельности организации или печатного органа ввиду серьезных штрафов целенаправленные запреты теряют свой смысл и значительную часть привлекательности. Среди подобных частных нарушений, которые можно и должно карать штрафами – откровенные призывы к насилию, войне, вооруженному изменению конституционного строя или разжигание межнациональной и межрелигиозной розни (но только при условии серьезного уточнения и четкого ограничения этого понятия).

На мой взгляд, караться в уголовно-административном порядке должны только заявления, которые непосредственно призывают или могут привести к насилию. Оскорбление национальной или религиозной общины – это предмет для разбирательства в суде только в том случае, если иск подает оскорбленная община. Не должны караться, например, утверждения типа «моя религия истинна» или «мой народ – самый лучший», что, по идее, подпадает под действующий УК. Отрица-

ние Холокоста («нацисты не уничтожали евреев в газовых камерах») само по себе тоже не должно караться, наказание должно быть только в тех случаях, когда ревизионистская пропаганда идет с прямым оскорблением этноса (если община подаст в суд) или с призывами, «в отличие от Гитлера», расправиться-таки с евреями.

Естественно, должны караться не только организации и СМИ, но и частные лица, провозглашающие подпадающие под запрет призывы, но не в уголовном, а в административном порядке (штрафами). К примеру, за статью с откровенными призывами к насилию по отношению к какому-либо меньшинству должны караться штрафами как издание, так и автор (в соотношении примерно 5:1 или 10:1, примерно, как это принято в отношении материалов, оскорбляющих честь и достоинство). Иски, несомненно, должна подавать прокуратура и специальные органы, отслеживающие деятельность тех или иных структур (скажем, если речь идет о СМИ – то Минпечати). Минюст, на мой взгляд, вообще не должен обладать карательно-регламентирующими функциями по отношению к политическим организациям. Государственная структура, которая ведает тюрьмами и одновременно контролирует деятельность политических партий, – это нонсенс. Какой именно орган должен наблюдать за политическими организациями – это отдельный вопрос, может быть, специальный отдел в ФСБ, поскольку силы, претендующие на влияние в политической сфере, должны контролироваться именно с точки зрения общественной безопасности, чем, по идее, должна бы заниматься ФСБ. Мне представляется, что должно быть создано отдельное министерство по делам общественных (в том числе религиозных) и политических организаций.

Ситуация с контролем над пропагандой в интернете, конечно, сложнее. На мой взгляд, никакое юридическое ограничение сетевых публикаций не оправдано, хотя бы потому, что его слишком легко можно избежать, хотя бы с помощью регистрации сайта на иностранном хостинге. Интернет – неподцензурная зона. Есть смысл создать (и стимулировать) определенные настроения у так называемой сетевой общности (то есть в первую очередь – у провайдеров и хозяев бесплатного хостинга, а также владельцев основных сетевых изданий), направленные на постепенное вытеснение разжигающих всяческую рознь сайтов за пределы «приличного общества». Это не идеализм и вполне реально. Как показывает опыт вытеснения сайтов, содержащих детскую порнографию, сетевое сообщество состоит из конкретных людей, готовых на соблюдение определенных правил, оправданность которых очевидна. Методы достижения этой цели, конечно, еще нужно выработать.

Примерно схожим с контролем над СМИ должен быть и контроль над организациями. Запрещать или карать организации за идеологию, на мой взгляд, нельзя. Можно и нужно карать только за конкретные призывы и деятельность. При этом, на мой взгляд, удачной являлась бы следующая схема: если лидер зарегистрированной организации утверждает, что «жидов надо бить», штрафуют и его, и организацию (в вышеуказанном для СМИ соотношении), причем штрафы должны быть значительные. Если то же говорит лидер незарегистрированной организации, то ему вменяется штраф на ту сумму, которую сняли бы с организации, если бы она была зарегистрирована. Это – стимул для официального оформления радикальной организации, позволяющего более четко контролировать ее деятельность. Если исходить из идеала (то есть из УК с учетом высказанных замечаний), то в тех случаях, когда речь идет не о словах (которые в уголовном порядке караться не должны), а об уголовно наказуемых преступлениях, то должны караться конкретные люди, а не их партийное или идеологическое руководство. То есть, если в городе Саратове член НБП покупает автоматы или в Ленинградской области член НБП убивает человека, то это должно быть поводом для осуждения купившего автомат или убившего человека, а не для запрета НБП и ареста лидера партии.

Справедлив тезис об ответственности лидеров за любые инциденты в ходе организованного ими митинга – чтобы сами организаторы были заинтересованы в мирном характере акции. Это один из немногих случаев, когда я склоняюсь к одобрению наказания руководства за правонарушения со стороны активистов. Например, если партия организует митинг, в ходе которого ее активисты вступают в драку с милицией, а заканчивается все штурмом мэрии, то конкретных людей, дерущихся с милиционерами и штурмующих мэрию, несомненно, следует в уголовном порядке карать. Организаторов митинга, даже если они не делали никаких четких призывов к насилию, в таком случае следует штрафовать и, может быть, лишить права на организацию массовых мероприятий на какой-то срок; если же конкретные призывы со стороны организаторов звучали, то наказание может быть и более серьезным.

Запрет организаций за идеологию мне представляется в корне неверным путем. Вместо одной партии, которая на виду, после запрета можно получить несколько десятков мелких кружков озлобленных радикалов, от которых можно ждать чего угодно. Не надо искусственно выталкивать за пределы политического поля никакие организации. А за конкретные преступления (оскорбления, призывы, ношение оружия, не говоря уж об убийствах и погромах) надо карать вне зависимости от партийной принадлежности. Не надо заставлять радикалов радикали-

зироваться дальше. Надо, наоборот, стараться цивилизовать их. Регистрироваться (то есть «светиться», попадать в зону легальной политики, она же зона надзора за партиями) должно быть выгодно, а не наоборот.

Оправдание или положительная оценка различных режимов прошлого, на мой взгляд, не может быть поводом для карательных мер, поскольку невозможно выдерживающее малейшую критику выделение критериев режима, оправдывать который нельзя. Выражая свою личную точку зрения, скажу, что за заявление «Гитлер был прав» нельзя карать, а за заявление «евреев надо уничтожать» – можно и нужно. Пожалуй, единственный юридически оправданный вариант в сторону ужесточения, с которым я еще могу согласиться, – это оправдание деятельности организаций, признанных преступными Нюрнбергским трибуналом. То есть хвалить СС нельзя, а Гитлерюгенд – можно. В этих строго оговоренных рамках я готов согласиться с запретом на оправдание тоталитарных режимов прошлого, хотя и не считаю это необходимым.

Ни в коем случае призывы к установлению диктатуры ненасильственным путем не могут караться ни в уголовном, ни в административном порядке. Сами по себе предложения по изменению конституционного строя должны восприниматься нормально в условиях только складывающейся постсоветской российской государственности. Административно должны караться только призывы к насилию (в том числе – к насильственному изменению государственного строя РФ), уголовно – прямая подготовка к действиям в этом направлении, либо же призывы, в отношении которых можно достоверно доказать, что они имели непосредственным итогом насилие – например, призывы бить нерусских на митинге, закончившемся погромом. При этом опять-таки «подготовка» должна быть юридически строго определена. К примеру, на мой взгляд, создание общественной организацией воензированной структуры не может считаться таковой. К слову, считаю совершенно лишним имеющийся в действующем законодательстве запрет на создание «вооруженных» или «военизированных» формирований (путаница в терминах только отражает нелогичность этого положения в целом).

Видимо, последний тезис заслуживает подробного обоснования. На мой взгляд, запрет как на «вооруженные», так и на «военизированные» формирования не нужен. Незаконное приобретение, хранение, ношение и транспортировка оружия – и так уголовно наказуемое деяние. С «вооруженными» формированиями все очевидно – отдельный запрет на образование оных не имеет функционального значения и только дублирует уже существующие в уголовном праве запреты.

Что же такое «военизированное формирование», из действующего законодательства совершенно непонятно. Мне кажется, если партии хочется, чтобы главы ее структурных подразделений именовались «командирами», «комиссарами», да хоть «генералами» или «гауляйтерами», а сами партийные ячейки – взводами или бригадами, то пусть они так называются. Объединение в политическую партию – дело добровольное, если членам партии предписывается подчинение лидеру – их право входить в такую партию или выйти из нее. Регламентация внутреннего устройства общественной организации (как партии, так и любой другой) – это явно вне юрисдикции демократического государства, к построению какового Россия (по крайней мере, на уровне деклараций) стремится. Если партии хочется, чтобы ее члены ходили в форме и занимались строевой подготовкой – ну пусть ходят, зачем ставить их перед необходимостью регистрировать формально независимые «военно-патриотические клубы» или организовывать «секции по допризывной подготовке молодежи»? Ведь подобным организациям (или, скажем, федерациям карате или рукопашного боя) «военизированная» структура разрешена...

Так что особой пользы от такого запрета я не вижу. А вот вред может быть – достаточно вспомнить показательный казус с Армией Спасения.

За символику и атрибутику, как мне кажется, карать нельзя. Во-первых, это юридически мало обосновано. Никакая символика сама по себе не может быть составом преступления. Во-вторых, это неэффективно. Немецкие скинхеды, которым нельзя вскидывать в салюте правую руку с раскрытой ладонью, вскидывают левую. Всегда можно будет выкрутиться по примеру С. Жарикова, снабдившего брошюру «Доктрины фашизма» пометкой: «Ввиду большого количества понта издание считать научным». Единственно юридически корректным и вообще реальным вариантом я вижу запрет на точное воспроизведение официальной символики признанных в Нюрнберге преступными организаций (то есть, например, диагональную четырехлучевую черную свастику в белом круге на красном фоне использовать нельзя, а, скажем, трех- или восьмилучевую – можно), однако это настолько неэффективно, что тоже неоправданно. На мой взгляд, в символике должна быть вседозволенность. В связи с этим следует отменить ст. 20.3 КоАП и иные аналогичные ей законы, призванные карать за изготовление, распространение и демонстрацию символики и атрибутики.

Что же касается насилия на почве ненависти – то в этом вопросе я категорический противник переноса на российскую почву американского понятия «hate crime», согласно которому, например, за избиение

на почве расовой вражды наказание куда более строгое, чем за избиение по причине плохого настроения нападающего. То, что это понятие фактически перенесено в действующий Уголовный кодекс, на мой взгляд – ошибка. Во-первых, мне кажется сомнительным с юридической точки зрения то, что расовая или национальная неприязнь в качестве мотивировки преступления является отягчающим обстоятельством. Кроме того, не совсем понятна практическая сторона применения этого положения. Прокурор с подачи потерпевшей стороны будет стремиться доказать, что пострадавшего избили из-за формы носа (или из-за принадлежности к общине свидетелей Иеговы), а адвокат обвиняемого – что пострадавшего избили по причине личной неприязни? Эта норма в действующем законодательстве неработоспособна. Правоприменительная практика показала, что доказать тот факт, что насилие имело место именно на почве ненависти, очень трудно, а полностью юридически корректно – практически невозможно. За нанесение телесных повреждений надо судить по статье «нанесение телесных повреждений», а не по 282-й статье, даже если скинхед побил негра. Мне это кажется естественным и логичным.

Наверное, некоторые из моих предложений входят в противоречие с существующими международными правовыми актами, однако мне международная законодательная база не кажется идеальной. Чисто теоретически, на мой взгляд, можно выработать лучшую, а проблему ее несоответствия с международными актами решить объявлением последних не обязательными для государства, а рекомендательными. Другой вопрос – насколько это реально в сложившемся контексте.

Общие концептуальные законодательные акты, направленные на противодействие экстремизму, слишком откровенно покушаются на Конституцию. Подобные вышеописанным частные запреты и механизмы их осуществления, основанные на Уголовном и Административном кодексе, вызывают куда меньше вопросов.

Кроме того, определенные проблемы, связанные с противодействием экстремистской деятельности, могут быть решены только путем реформирования общих норм права. Например, часто обращают внимание на то, что малолетние скинхеды, участвующие в избиениях, избегают наказания в связи с несовершеннолетием. На мой взгляд, следует снизить возрастной порог уголовной ответственности до 13–14 лет, но ни в коем случае не по отдельным статьям, а только в целом по уголовному законодательству. Преступность у нас вообще все молодеет. Дело не в скинхедах – 14-летние убийцы и садисты, увы, не редкость.

Точно так же я против неразборчивого применения амнистии, которая неоднократно применялась по отношению к экстремистским

лидерам. На мой взгляд, амнистия не оправдана ни по каким статьям и представляет собой морально и юридически ущербный метод решения проблемы переполненности тюрем. Если есть твердая уверенность в виновности осужденного, то амнистия является заведомо несправедливой демонстрацией государством своей непоследовательности и отсутствия уверенности в деятельности собственных судебных и правоохранительных органов. В условиях, когда миллион человек годами сидит до суда в СИЗО без доказательства вины, выпускать уже признанных виновными и осужденных преступников просто аморально. В идеале до суда люди должны сидеть только в исключительных случаях. В отношении осужденных должна быть уверенность, что они осуждены с максимальной обоснованностью. Широко должны практиковаться меры наказания, не связанные с лишением свободы. Мелкие уголовные преступления, например, должны караться общественно-полезными работами.

Куда более оправданной мне представляется не идея амнистии осужденных по какому-то общему признаку (статья УК, возраст, наличие награды и т.п.), а помилование конкретных людей, исходя из индивидуальных особенностей их случая. Например, крупный деятель науки или культуры больше пользы принесет стране и возместит тем самым нанесенный его преступлением ущерб на своем рабочем месте, чем на лесоповале.

В том виде, в каком амнистия практикуется сейчас, она имеет право на существование и по тем статьям УК, которые ныне находятся в разделе «общественно опасные преступления», никаких амнистий не должно быть только по тяжким преступлениям против человека. Но в идеале сама практика амнистии должна быть заменена более широким применением индивидуального помилования (в том числе, и осужденных за «экстремистскую» деятельность).

Таким образом, на мой взгляд, отдельного законодательного корпуса, направленного на противодействие экстремизму, быть не должно, необходимо уточнение и несущественное изменение действующего уголовного и административного законодательства. Может быть, это прозвучит пафосно и идеалистически, но решение проблемы экстремизма – не в создании специальной законодательной базы по противодействию экстремизму, а в создании правового государства, в котором нормально работает весь корпус законодательства, в том числе – и уголовно-административного. Руководство страны должно не политически-волевым усилием давать команду «разобраться» с радикалами, а просто последовательно и неотвратимо карать за любые преступления. Это поможет решить не только проблему экстремизма, но многие другие, куда более насущные для нашего общества.

Александр Осипов

Рассуждая теоретически, можно привести ряд доводов и «за», и «против» принятия кодифицированного нормативно-правового акта по борьбе с экстремизмом или чем-то подобным. Я вижу единственный довод чисто юридического характера, и этот довод «против». Он заключается в том, что такой акт излишен и содержательно не может заменить норм отраслевого законодательства (уголовного, уголовно-правового, административного и пр.).

Любая другая аргументация носит внеправовой характер. Возможно, специальный акт из тактических соображений полезен для дальнейшей законотворческой деятельности, например, его принятие ускорит или облегчит продвижение поправок к действующему законодательству. Возможно, принятие такого акта может стать сигналом для правоохранительных органов и на какое-то время – стимулом для активизации их деятельности. Список доводов «против» гораздо длиннее. Это – пока что при абстрактном рассмотрении.

В реальности самое главное соображение заключается в том, что у российской власти очень низкий кредит доверия. Жизнь приучила видеть во всех благих начинаниях правительства какие-то скрытые нехорошие замыслы, во всяком случае, замыслы, отличающиеся от провозглашаемых. Если в правительственном плане заключена возможность злоупотреблений или махинаций, то именно их и приходится рассматривать как основной результат. В России в настоящее время используются три основных способа оправдания расистской политики властей или их терпимости к расистским проявлениям – «предотвращение межнациональных конфликтов», «развитие толерантности» и «противодействие экстремизму». Использование понятия «экстремизм» (или «фашизм») резко смещает фокус. Разговор переводится на деятельность преимущественно организованную и антигосударственную; деятельность государственных органов и должностных лиц, а также неорганизованная рутина как бы выносятся за скобки. Раньше главная отговорка властей заключалась в том, что нет четкого определения «экстремизма» и соответствующего закона. Теперь, после принятия закона, станут говорить о том, что то-то и то-то не относится к экстремистским проявлениям. Любое из предложенных к настоящему времени описательных определений экстремизма страдает расплывчатостью и допускает расширительные толкования. Понятно, как это может применяться: захотим – назовем экстремизмом, не захотим – не назовем. Если же определение представляет собой перечисление конкретных проявлений, то оно наглядно иллюстрирует ненужность специаль-

ного акта об экстремизме: обычно перечисляются уже известные законодательству составы преступлений или иных правонарушений.

Если смотреть шире – в связи с понятиями «экстремизм» или «фашизм» не видно и специфической области правового регулирования. Есть ряд составов правонарушений, ответственность за которые уже заложена или должна быть заложена в уголовном и административном законодательстве. Понятия «экстремизм» и «фашизм» едва ли могут получить четкое и юридически корректное определение. Нет смысла также дифференцировать экстремизм (например, вводить понятие «религиозного экстремизма»). Опыт применения, например, антиваххабитского закона в Дагестане показал, что такой акт нужен для развертывания кампании против идеологии неопределенного круга лиц, которых власти причисляют к приверженцам этой идеологии. С законностью такой подход не имеет ничего общего.

Безусловно, возможно уточнение формулировок текущего законодательства или введение новых. Эта деятельность имеет смысл, если относится к определенным составам правонарушений.

Уточнение и дифференциация запретов и санкций за нарушение, разумеется, не противоречат общей конституционной норме, если не выходят за ее рамки. На мой взгляд, большинство основных частных запретов в российском законодательстве уже содержатся. Не хватает составов, упомянутых ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: подстрекательство к дискриминации, финансирование или предоставление иной помощи для расистской деятельности, участие в расистской организации (формулировки можно уточнять). Не хватает материально-правовых и процессуально-правовых норм в законодательстве об образовании, трудовом и жилищном законодательстве, запрещающих дискриминацию или, наоборот, обязывающих к равенству обращения.

В принципе, я негативно отношусь к новым возможным ограничениям свободы выражения мнения. Причин две – заведомая неэффективность предлагаемых ограничений и возможность злоупотреблений. Представляются неразумными попытки вводить запреты на размещение материалов в интернете – они заведомо не достигают результата, а потому дискредитируют саму идею правового регулирования. Запрет на художественные тексты также представляется неразумным как червоточный злоупотреблениями.

Законодательный запрет символики нацизма или итальянского фашизма в общем понятен. Это скорее вопрос протокола. Европа совершает ритуалы очищения от нацистского прошлого; деятельность многих экстремистских группировок в Европе связана с использованием

определенной исторической символики. Ее запрет, помимо идеологического значения, имеет и практический, воспитательный смысл – это своего рода послание законодателя обществу. Российский законодатель совершает акт солидарности с Европой. Небольшая символическая польза от этого есть; вреда не видно. Но попытки выйти за эти рамки и дать расширительное определение экстремистской символики изначально обнаруживают свою несостоятельность. Уже сами вопросы о возможности расширения запрета в этой области, по-моему, несут в себе ответ.

Неоднородность ряда запретов, приведенных в ст. 13 Конституции и воспроизводимых в отраслевом законодательстве, мне кажется не очень существенной проблемой. Удалять «социальную» и «религиозную» вражду из общего ряда я бы не стал. Представим себе уже почти не гипотетическую ситуацию массовых призывов к репрессиям против «мигрантов» или «беженцев». Предполагаемые проблемы, как мне кажется, могут быть устранены, если будут дифференцированы и уточнены разные составы, стоящие за формулировкой «возбуждение вражды».

Ст. 282 УК РФ может быть улучшена. Сейчас она охватывает три разных состава преступления. «Унижение достоинства», то есть причинение морального вреда неопределенному кругу лиц, может быть отнесено к области гражданского права (хотя это потребует серьезных корректив действующего законодательства). Наоборот, возможно и даже необходимо введение в УК новых составов, соответствующих требованиям ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: подстрекательства или призывов к дискриминации и организованной деятельности, направленной на подготовку и совершение преступлений по мотивам расовой, этнической и религиозной вражды. В этой связи понятие «возбуждение вражды» может быть разделено на подстрекательство к дискриминации, призывы к насилию, пропаганду превосходства или неполноценности и пр. Окончательные формулировки я, разумеется, не готов предложить, здесь требуется очень тщательная проработка вопроса.

Полагаю, что субъективной стороной деяний, предусмотренных ст. 282 УК, может выступать не только прямой, но и косвенный умысел, и диспозиция статьи это допускает. Мнения об этом, как известно, расходятся. Возможно, разъяснения Пленума Верховного Суда могли бы исправить положение.

Перевод ст. 282 в категорию статей частного или частно-публично-обвинения едва ли может повысить результативность ее применения. Подробные аргументы приведены в докладе ПЦ «Мемориал».

Возможно и необходимо дифференцирование санкций по ст. 282. За призывы к насилию или к дискриминации может быть предусмотрена большая мера ответственности, нежели за пропаганду превосходства. Представляется разумным применять лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и не в качестве дополнительного (наряду с лишением свободы), а основного наказания.

То, что правоохранительные органы избегают применения пункта «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ (Общая часть) – показатель их квалификации и готовности противодействовать дискриминации и возбуждению этнической вражды. Совершенствование уголовного законодательства – внесение дополнительных квалифицирующих признаков в статьи Особенной части – может быть полезным и с педагогической точки зрения. Представляется возможным внесение мотива национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды в качестве дополнительного признака, отягчающего наказание, в ст. 139 («Нарушение неприкосновенности жилища»), 167 («Умышленные уничтожение или повреждение имущества»), 212 («Массовые беспорядки»), 213 («Хулиганство»), 214 («Вандализм»).

Я негативно отношусь к ужесточению уголовного наказания и к снижению по ряду статей возраста, с которого наступает уголовная ответственность. Такие меры скорее могут способствовать втягиванию осужденных в криминальную среду, но не профилактике преступлений.

Очень сложен вопрос об условиях запрета общественного объединения и о преследовании за возобновление деятельности запрещенной организации и за участие в нем. Я не готов предлагать конкретные решения и формулировки.

Представляется, что законодательство о СМИ в целом дает власти достаточные возможности противодействия противозаконным публикациям. Обсуждения заслуживают предложение о предоставлении гражданам права возбуждать иски о закрытии СМИ в случае неоднократных публикаций материалов, возбуждающих национальную (и прочую) вражду или унижающих национальное достоинство.

Законодательно предписать политическим партиям внутреннюю демократию, возможно, было бы разумно. Во всяком случае, отбрасывать эту идею не стоит. Возможность распространения этого запрета на прочие общественные объединения вызывает серьезные возражения; в первую очередь, как прецедент покушения государства на свободу общественных объединений. Логично: хочешь объединиться с себе подобными в авторитарную организацию – объединяйся, но во власть не лезь.

Запрет партиям создавать не только вооруженные, но и военизированные формирования тоже, наверное, разумен, коль скоро функции партий ограничены. Почему в законе об общественных объединениях (1995 г.) содержится запрет только «вооруженных формирований», а в законе о партиях (2001 г.) – еще и «военизированных»? Наверное, законодатель учел критику выражения «вооруженные формирования» как не слишком операционального. Понятие «военизированные формирования» тоже выглядит расплывчатым, но более пригодным для применения. Оружие – величина переменная, то оно есть, то его нет. А внутренняя структура, характер подчинения нижестоящих вышестоящим, наличие корпоративных дисциплинарных норм плюс характер деятельности – эти признаки в совокупности могут позволить квалифицировать формирование как «военизированное». Запрещать огульно все формирования, которые можно отнести к «военизированным», едва ли разумно, под запрет могут подпасть какие-нибудь спортивные клубы или кружки любителей игры «Зарница». А запрет партиям создавать военизированные формирования и/или формирования, занимающиеся боевой и специальной подготовкой, то есть подготовкой к силовому противодействию, выглядит обоснованным.

Одной из причин попустительства со стороны должностных лиц различных государственных органов деятельности «национал-радикалов» является непроработанность, а точнее, отсутствие норм, определяющих их дисциплинарную ответственность. Здесь необходим большой объем тщательной правотворческой деятельности. Но и кампании против должностных лиц, систематически и грубо нарушающих закон, например, в Краснодарском крае, представляются не лишними.

Любая кампанейщина, тем более в наших условиях, вызывает законные опасения и подозрения. В сложившейся ситуации, возможно, позитивный эффект от наступления на «экстремистов» может перевесить негативные результаты. Строить точные прогнозы относительно того, начнется такая кампания или нет, как будет проходить, кого затронет, насколько будет последовательной, будет ли применяться произвольно избирательный подход, какой будет политический заказ и т.п. – невозможно. Во всяком случае, с законотворческой деятельностью Думы я связываю гораздо больше опасений, чем с любой президентской кампанией. Разные меры в рамках антиэкстремистской кампании могут оказаться полезными – изъятие агитационных материалов, борьба с источниками финансирования, массовая подача исков, выработка рекомендаций Генпрокуратуры, Минюста и Минпечати, усиление дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов. Что такое «заведение черных списков», я не очень хорошо понимаю. Такого рода меры ни пресечения, ни наказания в нашей стране

нет. Правоохранительные органы имеют право систематизировать материалы, добываемые в ходе оперативно-розыскной деятельности. К возможным антиэкстремистским мерам я бы добавил (моя любимая тема) прекращение сотрудничества государства с казачьими формированиями, массовая проверка их деятельности и ликвидация в установленном порядке тех из них, чья деятельность не соответствует законодательству и их уставным целям.

Регулярное освобождение по амнистии и осужденных по ст. 282, и последственных, представляется в высшей степени странным делом. Утрачивает смысл сам институт уголовной ответственности.

Владимир Прибыловский

*1. Нужно ли вообще специальное правовое регулирование в этой области или достаточно модификации ныне действующих законов?*²⁶

Необходим ли специальный закон «против экстремистов» – вопрос спорный.

С одной стороны, существующее законодательство – хотя оно и несовершенно – предоставляет правоохранительным органам все (или почти все) необходимые инструменты для противодействия нарушениям правопорядка на политической почве. Проблема не в отсутствии инструментов, а в нежелании или неумении прокуратуры, милиции, судов ими пользоваться и в отсутствие у высшей власти политической воли заставить правоохранительную бюрократию работать.

Но с другой стороны, в свежей законодательной инициативе по поводу экстремизма мог бы быть некоторый прагматический позитив. Дело в том, что в России все законы рано или поздно забываются и работают избирательно. Чтобы российский закон работал, государь должен периодически напоминать, что именно данный закон – нужный закон, нужный именно сейчас, нужный именно ему, государю. Кампания – это традиционный российский способ «подтянуть» и «подстегнуть», а очередной закон, указ, распоряжение – важнейший элемент кампании.

Конечно, сам обычай кампанейского способа борьбы с недостатками в идеале следует изживать, но перспективы этого благого изменения нравов пока туманны. Поэтому специальный «антиэкстремистский» закон (если он сам по себе не ухудшает качества законодатель-

²⁶ Вопросы не приводятся полностью, но лишь обозначаются краткими цитатами из главы «Постановка вопросов».

ства) мог бы быть формой напоминания и демонстрацией политической воли противостоять экстремизму.

В связи с этим, группа поправок в УК и КоАП («модификация законодательства»), вносимая в парламент от имени Президента, могла бы при этом иметь форму специального закона. Он мог бы называться «Законом об общественном порядке» (подобный закон есть в Англии), или «Законом о пресечении преступлений и правонарушений в связи с политическими мотивами».

Вместо специального закона может быть и специальный указ Президента, хотя указы мне кажутся менее убедительной формой законотворчества.

2. Второй – нужно ли вводить в право сами обобщающие понятия типа «экстремизм» и «фашизм»?

Вводить в право обобщающие понятия типа «фашизм» и даже «экстремизм», на мой взгляд, не следует.

Во-первых, наказательные законы в идеале должны быть направлены не против взглядов (даже опасных и вредных), а против криминальных действий.

Во-вторых, термин «фашизм» журналистами и политологами размыт настолько, что его сложно применять в законодательной практике. Термин «экстремизм» (буквально – приверженность к крайним методам) пока что не так размыт, но и его можно трактовать широко между двумя крайними вариантами:

а) экстремизм – это любые противоправные действия по политическим мотивам, выходящие за рамки существующего законодательства, а также взгляды, оправдывающие это действие (NB: закон Путина исходит именно из такого представления); порочность такого подхода особенно хорошо видна на примере тоталитарных и тиранических государств, в которых экстремизмом в итоге будет любая оппозиция власти (стремление к парламентаризму и многопартийной системе тоже);

б) экстремизм – это применение или оправдание насилия как метода достижения политических целей (считая расовую и национальную дискриминацию разновидностью насилия).

В-третьих, если «фашизм» и «экстремизм» будут утверждены в качестве уголовно наказуемых деяний, употребление самих этих терминов исследователями современных общественных явлений по отношению к кому-либо будет аналогично доносу.

Соответственно, со стороны обвиненных в экстремизме политиков неизбежны встречные заявления в прокуратуру и судебные иски не только по поводу умаления чести и достоинства, но и с обвинениями в

клевете и ложном доносе. Мало того, станет невозможным и цитирование уже существующих текстов, в которых живые люди названы экстремистами, – опять-таки последует встречное обвинение в ложном доносе.

Здравого смысла судей и следователей вполне должно хватать для различения преступных и не преступных действий. Требовать от них понимания терминов «фашизм» и «экстремизм» излишне (если этих терминов нет в УК и КоАП). К сожалению, оба эти понятия в нашем праве уже эпизодически присутствуют: «фашизм» есть в «юбилейном» законе 1995 г. и в новом КоАП, а «экстремизм» уже упоминается в законе «О борьбе с терроризмом». Следовало бы не укоренять существование термина «экстремизм» в законодательстве, как это делает Путин, а истребить его (вместе с «фашизмом»).

В крайнем случае, можно было бы согласиться с включением в законодательство термина «экстремизм» в его наиболее узкой трактовке (применение или пропаганда насилия и дискриминации по политическим мотивам), хотя это и нарушает профессиональные интересы исследователей: они или будут вынуждены отказаться от применения термина (возможная замена: «крайний политический радикализм»), или не будут вылезать из судов.

3. Могут ли быть признаны противозаконными призывы к установлению диктатуры ненасильственным путем?

Призывы к установлению диктатуры ненасильственным путем сами по себе не могут быть признаны противозаконными, если они не сопровождаются нарушением других законов (например, фальсификацией выборов или принуждением к фальсификации выборов, запугиванием, клеветой, несанкционированной демонстрацией, наконец).

На практике никакая диктатура исключительно ненасильственным путем (и тем более законным путем) не может быть установлена (Гитлер получил кусок законной власти законным путем – на выборах, но далее началась череда запугиваний, узурпаций и фальсификаций – деяний, вполне наказуемых по законам Веймарской республики, но не наказанных и не пресеченных по причине отсутствия политической воли у всех остальных, кроме самого Гитлера).

На практике призывы к установлению диктатуры законным и ненасильственным путем (если они серьезные, а не понтовые), видимо, неизбежно будут сопровождаться правонарушениями (нужно быть очень изощренным политиком, чтобы с такими призывами пройти по лезвию ножа, ничего не нарушив). Эти правонарушения и должны караться, а не сами призывы.

Понтовыми или другими явно несерьезными призывами к установлению диктатуры ненасильственным путем разумнее пренебречь.

За принуждение к фальсификации выборов с целью установления диктатуры (отмены демократии) можно было бы, кстати, ввести отдельный пункт или подпункт в УК – с наказанием более тяжелым, чем за саму фальсификацию).

Самодержавие, конечно – частный случай диктатуры. Серьезная попытка восстановления самодержавия неизбежно будет сопровождаться нарушением кучи законов – за что и должна караться. А платоническими (понтовыми, оранжевыми и т.п.) призывами к восстановлению самодержавия лучше пренебречь, как сказано выше в отношении диктатуры вообще.

4. Отношение к такому частному запрету, как запрет на оправдание преступлений нацизма.

Это предложение запретить оправдание преступлений мне кажется, как минимум, драконовским. Если и наказывать за какие-то слишком наглые проявления «оправданий» (лучше – только прямые призывы «сделать как», сделанные в СМИ или – особенно – представителями власти), то штрафами (в отношении СМИ), ограничениями на участие в руководстве СМИ (при систематически повторяющихся призывах) и ограничениями в праве занимать должности в исполнительной власти (для чиновников). Но уж никак не тюремными сроками до 4 лет.

А лучше бы вообще не регламентировать такие пустяки (по сравнению с погромами, которые теоретически наказуемы, но остаются безнаказанными). Это предложение типа ввести такое же наказание за воронье карканье, как за погрыз волком овцы – под тем предлогом, что волк овцу уже безнаказанно грызет. «Публичное распространение материалов», мне кажется, должно регулироваться и ограничиваться в административном порядке. То есть продажа «Майн кампф» или «Протоколов сионских мудрецов» на уличном лотке – основание для закрытия лотка (или штрафа на первый раз), а продажа тех же изданий в антикварной лавке или магазине политической и/или исторической книги, мне кажется, не должно преследоваться.

Характерно, что никто не пытается запретить «Коммунистический манифест» или труды Ленина и Сталина, что более соответствовало бы духу (а не букве) германского антифашистского законодательства, которое предлагается перенять. Мне кажется, нужно изживать мистический ужас перед «Майн кампф» и «Протоколами». Это исторические документы, которые (как и «Коммунистический манифест») всякий имеет право прочесть и – если очень хочется – купить.

Запрещать в законодательном порядке одобрение или оправдание чего-либо (от фашизма до мужеложства) не следует. Однако пропаганда некоторых действий по телевидению или на улице должна как-то административно ограничиваться.

Призывы типа «сделаем как Гитлер, как Сталин, как Мао, как Пол Пот» – это призывы к совершению убийств, депортаций, войны и т.д. И в этом качестве они должны пресекаться: предупреждение, штраф, повторный штраф, потом закрытие телеканала или принуждение к смене менеджмента.

Демонстрирование по телевидению положительного отношения к насилию (под предлогом того, что это искусство или просвещение), как и «голубую пропаганду» (под теми же предлогами) не мешало бы ограничить хотя бы ночными эфирами. Критерий для запретов и ограничений к широкому показу не обязательно должен быть сформулирован как чисто политический (может быть, что-нибудь типа «демонстрирование положительного отношения или оправдания преступлений и нарушений общественной нравственности»?).

5. Отношение к другому частному запрету – запрету символики.

Тотальный запрет той или иной символики мне кажется излишне мистическим отношением к делу, даже глупостью.

Запрет нацистской символики еще и политически непродуктивен: баркашовскую свастику, например, он реально никак не запрещает и запретить не может. Поправка, согласно которой запрещается и сходные с нацистской «до степени смещения» символика и атрибутика, мне кажется, мало что дает. Кому-то и стакан кажется фаллическим символом, а кому-то и свастика – «славянским коловратом».

В то же время, символика правонарушителя (не обязательно запрещенная) может свидетельствовать о том, что правонарушение совершено по идейным мотивам. Прокуроры и судьи утверждают, например, что доказать мотив национальной и расовой неприязни при совершении хулиганских действий им никак невозможно, а, скажем, «звезду Богородицы» на камуфляже у всех нарушителей они как доказательство даже не рассматривают.

То есть в практике судов должно быть заведено, что если погромщик участвовал в беспорядках с коловратом или серпом и молотом на рукаве, то он участвовал именно в погроме (беспорядках по мотивам расовой, национальной, религиозной или социальной неприязни), а не просто хулиганил. На практику судей, видимо, может оказать влияние постановление Верховного Суда.

В законах о СМИ могли бы быть какие-то ограничения, касающиеся символики – например, «оскорбляющая кого-то там символика» (туда и попадет нацистская) не должна использоваться в логотипах.

Мне кажется, что чем дальше мы от 41-го года, тем меньшее значение будет для нас иметь четырехлучевая нацистская свастика. Для 13–14-летних это уже не символ гитлеризма, а значок какой-то музыкальной группы. Не исключено, что в ближайшее время ужас и возмущение у нас будут вызывать другие символы: исламский полумесяц или, может быть, чекистский «щит и меч».

(...А может быть, уже пора бело-сине-красный триколор запрещать? Во-первых, это цвета власовской кокарды, во-вторых, под этим знаменем генерал Грачев уничтожил российский город Грозный, в-третьих, под этим знаменем полковник Буданов похищал и насиловал чеченских детей. Может, в триколоре как раз корень зла, а не «в консерватории»?)

В изначальном президентском законопроекте (в поправке к статье КоАП) было предложено запретить – наряду с пропагандой и публичным демонстрированием нацистской атрибутики и символики – также атрибутику и символику запрещенных организаций.

В принципе, такой запрет символики и атрибутики можно считать оправданным (если, конечно, запрет самой организации имел достаточные основания) – тем более что наказательные меры Президентом предложены не драконовские. По мере накопления запрещенных организаций в число запрещенных символов могли бы постепенно войти и негитлеровские модификации свастики (а после признания ФСБ и армии России преступными террористическими организациями также «щит и меч» и «российский триколор» – шутка).

А если серьезно – внимание к символике в законах, законопроектах и полемике мне кажется преувеличенным.

6. Нужно ли менять ст. 282 УК и каким образом?

Как справедливо указывает Верховский, «ощущение и проповедь (пропаганда) исключительности по религиозному признаку есть неотъемлемое качество религиозной идентичности во многих самых распространенных религиях, включая православие. ... мало кто согласится, что православный, проповедующий, что все неправославные не знают Бога, совершает уголовное преступление. Можно сказать, что ст. 282 сейчас фактически покушается на свободу совести».

Теоретически под ст. 282 сейчас подпадают даже издатели и распространители Библии – если следовать тексту статьи буквально. Уже поэтому ст. 282 следовало бы отредактировать, но она нуждается в редактировании и в другом отношении.

То есть, во-первых, «пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности» следует удалить из списка уголовно наказуемых деяний – просто убрать из ст. 282. Исчезнет основа для судебно-прокурорской демагогии типа «эта статья вообще неприменима, потому что заставляет нас сажать аж на 4 года даже за распространение Библии» (в которой, как известно, пропагандируется «исключительность и превосходство» – в виде «богоизбранности» – одного из народов).

Во-вторых, надо развести «слово» и «дело», ныне смешиваемые в ст. 282. Разделить «возбуждение национальной и религиозной вражды» на четыре статьи (или четыре подраздела в одной статье):

1. Негативные высказывания о нациях, этнических или религиозных группах, унижающие национальные, расовые и религиозные чувства.

2. Подстрекательство (вариант: прямые призывы) к насильственным действиям по расовым, национальным или религиозным признакам.

3. Насильственные действия по мотивам расовой, национальной или религиозной неприязни

(с отягчающими наказанием подпунктами:

«а) действия, повлекшие тяжкие телесные повреждения или смерть потерпевшего...;

б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения...;

в) совершенные организованной группой...»).

4. Дискриминация по мотивам национальной, расовой, религиозной неприязни со стороны должностного лица.

За первое преступление (унижение достоинства), естественно, можно было бы смягчить наказание по сравнению с существующей ст. 282 (от штрафа до 4 лет тюрьмы) – ограничиться мерой воздействия, не связанной с лишением свободы (штраф, лишение на определенный срок права заниматься издательской деятельностью).

Я лично первый пункт даже вывел бы (частично или полностью) за пределы Уголовного кодекса, отдав его или в сферу действия Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) или даже переведя в Гражданский кодекс. В этом случае мерой наказания остался бы только штраф (если перенести в КоАП) или возмещение морального вреда (если возбужден и удовлетворен частный иск о возмещении морального вреда).

Не должно переноситься в сферу гражданских исков унижение достоинства, совершенное должностным лицом в отношении рядового гражданина – ему место в КоАП или в УК.

Но важным является в данном случае не местоположение правонарушения в том или ином кодексе, а определение различной меры наказания за слова и действия (чего сейчас фактически нет в ст. 282). За подстрекательство к насильственным действиям (погромам) и, тем более, за сами насильственные действия, справедливо наказывать, в том числе и лишением свободы, и даже поднять верхнюю планку ответственности.

При наличии отягчающих обстоятельств следовало бы сажать на более длительный срок, чем предусмотренный сегодня (теоретически – до 5 лет, а реально – 3 года условно). Естественно, что за деяния, повлекшие за собой увечье или смерть потерпевшего, следует устанавливать наказание как за умышленное нанесение тяжких телесных повреждений или преднамеренное убийство, а не как за хулиганство.

И еще о «верхней планке». Поскольку я не являюсь сторонником абсолютного отказа от смертной казни – то полагаю справедливым за массовые убийства на почве национальной и расовой вражды (типа Сумгаитского погрома), а также за убийства с особой жестокостью на той же почве установить в качестве верхней планки именно прекращение жизни преступника. Но всякие ПАССЕ и комиссии по измерению человек нам этого не позволят.

7. Комментарии к УК по-прежнему пишут, что ст. 282 должна подразумевать прямой умысел. Что можно сделать, чтобы правоприменение отказалось от доказывания умысла?

Чтобы правоприменение отказалось от доказывания умысла (и перестало под этим предлогом «забывать» ст. 282) необходимо только желание властей.

Формально нужно, видимо, соответствующее разъяснение Верховного Суда. А неформально – более действенной была бы публичная шутка Президента, что он замочит в сортире всех, кто саботирует его кампанию по борьбе с экстремизмом.

8. Не следует ли расширить употребление квалифицирующего признака «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды» на более широкий круг преступлений, чем сейчас в УК? В чем причина того, что эти квалифицирующие признаки и аналогичное отягчающее обстоятельство по ст. 63. п. «е» УК так мало применяются? Что можно было бы сделать для исправления этой ситуации?

Да, употребление квалифицирующего признака (как отягчающего обстоятельства) «по мотиву национальной, расовой, религиозной

ненависти или вражды» следует распространить на более широкий круг преступлений. И на хулиганство, и на массовые беспорядки, и на убийство.

До сих пор эти квалифицирующие признаки мало применялись – по тем же причинам, по каким у нас все законы применяются избирательно – в соответствии с политической (экономической) целесообразностью в меру ее понимания/непонимания правоохранительной бюрократией.

В сложившихся условиях частично исправить ситуацию можно только внедрением и поддержанием в правоохранительной бюрократии ощущения того, что борьба с расовой и национальной враждой – политически целесообразна (=угодна государю). То есть регулярным подстегиванием сверху.

У самого государя (в данном случае Путина) постоянство такого ощущения может быть поддержано только регулярными звонками океанского сюзерена (в данном случае Буша).

9. За что и какие поражения в правах следовало бы внести в законодательство?

Поражение в правах, прежде всего, запрет на назначение на невыборные должности в исполнительной власти, мне кажется приемлемой мерой. А вот выбирать граждане должны иметь право хоть бы и фашистов (хотя должен быть механизм наказания вплоть до отстранения за действия, которые допускает, например, кубанский губернатор Ткачев).

Следует, видимо, наказывать поражением в правах за дискриминацию и, может быть, за организацию беспорядков.

Срок действия запрета на участие в выборах исполнительных органах власти... 2 года – не впечатляет, 10 – слишком много... Может быть, от 3 до 5?

10. ... предложения по упрощению процедуры ликвидации (закрытия, запрета) общественных объединений и СМИ.

Я против запрещений/ликвидаций СМИ в мирное время без суда, как против и таких же внесудебных (досудебных) мер по отношению к организациям.

Сокращать количество предупреждений органам СМИ не следует. Тут дело не в количестве предупреждений, а в саботаже надзирающих органов. Есть газеты, которым за каждый номер можно давать по несколько предупреждений, а у них официальных предупреждений нет или почти нет. Предупреждения газете появляются не в зависимости от

количества реальных нарушений ею законодательства, а от заказа на закрытие. Недавний пример – «Лимонка», которую, видимо, было решено закрыть, предварительно наштапковав предупреждениями. В то же время у «Русской правды», «Я – Русский» или «За русское дело» – явный недобор предупреждений.

На мой взгляд, предупреждения должны держать СМИ в рамках, а выступать инструментом закрытия – только в крайних случаях.

11. Как ограничить пропаганду в интернете?

Интернет лучше пока вообще не регулировать (или регулировать согласно закону о СМИ те сайты, которые сами добились причисления их к СМИ).

Если сайт – не СМИ, лучше его не регулировать вовсе, чем так, как предлагают Минюст или Президент (в первом варианте законопроекта о противодействии).

Делать провайдера цензором недопустимо (одно дело, когда провайдер выполняет распоряжение суда об удалении конкретного материала, а другое дело, когда он сам должен оценить «экстремичность»/«неэкстремичность» материалов).

Может быть, следует предусмотреть некие рестрикции за всеерную рассылку пропагандистских материалов, подпадающих под статьи УК, но не обращать особого внимания на выпады на форумах или даже размещение тех или иных экстремистских материалов хозяевами сайтов (может быть, за исключением рецептов приготовления бомб и варки тяжелых наркотиков).

И вообще, России лучше не бежать впереди паровоза – посмотреть сначала, каков международный опыт и какие у него последствия.

12. Особую проблему составляют художественные тексты.

Я против запрещения каких-либо текстов, хоть бы и Гимmlера с Гитлером (другое дело – телевизионная пропаганда насилия – это должно подлежать наказанию и пресечению).

Об осквернении икон и прочих священных предметов. Пока поступки типа «унижения достоинства» остаются в сфере действия уголовного права (или если они будут переведены в сферу административной ответственности) – осквернение священных предметов тоже должно караться в уголовном либо административном порядке (хотя и без перегибания палки: насилия нет – значит, штраф, и пусть гуляет). Если же эти действия будут решено перенести в сферу частных отношений граждан, то осквернение икон тоже должно стать предметом гражданских исков.

13. Существует идея, что имеет смысл ввести ограничения на внутреннее устройство партий, предписав им внутреннюю демократию.

Идею ограничений внутреннего устройства партий я не разделяю. Запрещать нужно только военизированный характер, а авторитарное/тоталитарное устройство – пожалуйста. Так даже лучше для ясности – видно, кто есть кто. Несправедливо Жириновскому запрещать избрание себя самого председателем на срок в 10 лет – пусть бы имел такое право.

14. Партиям запрещено создание «вооруженных и военизированных формирований», а прочим общественным объединениям – только вооруженных. Не странно ли это? Есть ли законные критерии военизованности какой-то группы? И если нет, то каковы они могли бы быть?

Разумеется, странно, что партиям запрещено создание «вооруженных и военизированных формирований», а прочим – только вооруженных. Кстати, этот запрет не соблюдается. Практически все казачьи организации – военизированные, и были таковыми до 1995 г., когда это общественным объединениям воспрещалось. А многие национальные движения Северного Кавказа – и военизированные, и вооруженные.

Критерий военизованности, видимо, необходимо сформулировать. В основе должно быть сходство с армией (единоначалие, военная дисциплина, звания, форма (камуфляж) и т.п.).

15. На сегодняшний день малолетние скинхеды зачастую избегают уголовного преследования просто по возрасту.

Тут важнее не перегнуть палку. Главное – неотвратимость наказания, а не его жестокость. Несообразная жесткость даст обратный результат – просто не будет применения.

Роман Сапожников

Поскольку в небольшой по объему статье невозможно достаточно полно высказать свои соображения по всем поставленным авторами исследования вопросам, я постарался сконцентрироваться на тех из них, которые не получили должного освещения в докладе Правозащитного Центра «Мемориал» «Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России, возможности их использования и степень эффективности», в подготовке которого я принимал участие. На те вопросы, которые, на мой

взгляд, в докладе рассмотрены достаточно подробно, я старался ограничиваться краткими ответами, дополнительную аргументацию можно найти в упомянутом докладе.

Принятие специальных законов против экстремизма и фашизма.

На данном этапе мнение оппонентов принятия специального закона, считающих, что такой шаг «лишь сузит правоприменительное поле»²⁷, представляется нам более аргументированным. Большинство необходимых норм в законодательстве имеется, польза от сведения их в один документ сомнительна, а дать такие нормативные определения понятий «экстремизм» и «фашизм», от которых действительно была бы польза в правоприменительной практике, на сегодняшнем этапе практически нереально.

Идея дифференциации нарушений и санкций за них представляется мне весьма перспективной, однако требует значительного изменения законодательства, в том числе уголовного. Проблема разделения ст. 282 УК на несколько составов (часть из которых можно было бы даже отнести к категории административных правонарушений и вынести из Уголовного кодекса) обсуждается давно. Необходима, «разная мера наказания за слова и действия (чего нет сейчас в ст. 282)»²⁸, нужно отличать просто оскорбительные высказывания в адрес какой-либо национальности, в том числе даже и в форме пропаганды неполноценности, от высказываний, содержащих призывы к действиям насильственным, или хоть и ненасильственным, но ограничивающим права лиц других национальностей – призывы к «вытеснению» из мест проживания, ограничению доступа к политической жизни, управлению, экономической деятельности, образованию и т.п.²⁹

Однако вносить изменения в уголовное законодательство нужно с большой осторожностью. Из всех предложений по изменению ст. 282 я пока не видел таких, которые показались бы мне достаточно продуманными. Мне кажется, в этой области необходима еще большая научно-

27 Колесников А. Ускользающее уродство // Антифашистское обозрение «Диагноз». 1999. № 4. С.4–5.

28 Прибыловский В. Правовой ответ экстремизму // Независимая газета. 2001. 22 декабря. (www.ng.ru)

29 Хороший пример разграничения составов: Шмидт Ю.М. Предложения по совершенствованию законодательства об ответственности за разжигание национальной розни // Проблемы ответственности за разжигание межнациональной розни. М.: НИИЦ Мемориал, 1993.

правовая работа, а опираться она должна на практику проведенных уголовных дел, которых пока слишком мало, чтобы делать конкретные выводы.

Конечно, ст. 282 не идеальна, но в связи с изложенным выше я бы не торопился вносить в нее поправки. Возможно, на данном этапе хватило бы руководящих разъяснений Верховного Суда. Кроме того, власть должна сама определиться, какие из проявлений экстремизма в сфере национальных отношений представляются наиболее нетерпимыми, и ориентировать правоохранительные органы на борьбу с ними, но об этом ниже – в разделе «Возможные политические решения».

Запреты на символику. У меня лично нет глубокой убежденности в необходимости подобных запретов. Если символика выступает в качестве одного из элементов националистической пропаганды, нет нужды в запрете символики как таковой – достаточно общего запрета, а использование «скомпрометированной» символики будет одним из звеньев доказательства умысла автора на возбуждение национальной вражды. Символика сама по себе, в контексте историческом или художественном вражду не разжигает, и использование ее в этих целях дозволено – это оговаривается во всех законопроектах. Отдельный вопрос – использование символики как элемента униформы военизированного формирования. Тут, на мой взгляд, основной агрессивный, угрожающий и оскорбительный для определенных групп населения заряд содержится не в самой символике, а в форме, которая подчеркивает, что носящий ее относится к определенной организации, разделяющей его взгляды (даже если на деле эта организация насчитывает всего несколько человек).

Возможно, запрет на нацистскую (фашистскую) символику действительно необходим в законе «О партиях». Формулировки из проекта закона «О партиях» Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова (подготовленного Валентиной Лапаевой) представляются мне вполне приемлемыми.

Закон же о «Запрещении нацистской символики и литературы» кажется мне излишним. Ст. 3 законопроекта подчеркивает, что запреты не распространяются на случаи, «когда использование соответствующей символики, литературы не направлено на пропаганду идей нацизма», если же такая направленность просматривается – вполне можно применять ст. 282 в нынешней ее редакции. В чем тогда смысл закона?

Запреты на возбуждение социальной вражды. Ни правоприменение, ни теория не дают ответа на вопрос о том, что есть социальная

вражда в контексте конституционного положения о запрещении ее возбуждения.

Запрет этот, насколько я понимаю, фактически игнорируется. Мне, например, ничего не известно о том, чтобы кто-то понес ответственность любого рода или хотя бы был предупрежден о недопустимости разжигания социальной розни. В то же время, большого вреда от того, что этот запрет не работает, очевидно, нет. Мне не кажется, что в сегодняшней ситуации высказывания, которые могли бы подпадать под понятие «возбуждения социальной вражды» сильно дестабилизируют ситуацию в обществе, напротив, активное применение указанного запрета могло бы только обострить положение.

Метод поражения в правах. По моему мнению, расширение формулировок нынешнего уголовного законодательства в том, что касается лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, было бы большой ошибкой. Лишение права заниматься определенной деятельностью представляет собой весьма существенное ограничение прав лица, и как таковое может быть применено лишь по приговору суда и лишь в качестве меры уголовного наказания – введение каких-либо исключений из этого правила абсолютно недопустимо. Тем более противоречили бы принципам нашего законодательства какие-либо запреты на непрофессиональную, общественную деятельность и ограничения избирательного права. В целом, ограничения чисто *политических* прав гражданина, не может, на мой взгляд, быть мерой наказания за любое преступление, по той простой причине, что по своему характеру такая мера не может служить достижению целей наказания, изложенных в ч. 2 ст. 43 УК РФ. Исторически поражение в правах нередко служило инструментом политической борьбы, и как таковое и воспринимается в общественном сознании – это еще один аргумент против подобных изменений законодательства.

Совершенно правильным считаю то, что в законе такая мера, как «запрет на профессию» установлен лишь на весьма ограниченный срок. Дело в том, что любые ограничения прав осужденного, длящиеся значительное время после того, как основное наказание уже понесено, фактически закрепляют его неравное положение по сравнению с остальными гражданами и психологически способствуют его возвращению к противоправной деятельности. (Я понимаю, что данное утверждение является достаточно спорным, в настоящий момент я не могу подкрепить его ссылкой на криминологические исследования, однако нельзя не заметить начавшей проявляться благоприятной

тенденции к предотвращению всякой дискриминации осужденных, после того, как наказание ими отбыто. Одним из элементов эволюции права в этом направлении было исключение из уголовного права понятия «особо опасного рецидивиста»³⁰. Ломать эту тенденцию, на мой взгляд, никак нельзя).

Таким образом, на поставленный вопрос: «оправдывает ли цель противостояния национал-радикалам изменения в правовой системе, создающие механизм реального поражения в правах?» отвечаю: по моему мнению, нет, не оправдывает.

Упрощение преследования организаций и СМИ. Не хотелось бы возвращаться к самому вопросу об упрощении процедуры преследования общественных организаций и СМИ, поскольку в нашем докладе мое мнение по этому вопросу отражено достаточно полно. Остановлюсь лишь на вопросе пропаганды в интернете, который нами практически не затрагивался. Проект Минюста, хотя и заслуживает, без сомнения, внимания и обсуждения как одна из первых попыток что-то предпринять в этой области, все же содержит слишком серьезные, на мой взгляд, недостатки.

Главным из них, является, на мой взгляд, его практическая неосуществимость в этой части. Например, в качестве одной из мер предлагается «заблокирование сайта», осуществляемое на основании судебного решения. Для России это еще худо-бедно может работать, хотя очевидно, что найти бесплатное (а тем более платное) место для своей странички любого содержания в российском секторе интернета намного быстрее и проще, чем провести в суде процедуру ее «заблокирования». Не следует забывать, что в данном случае «обвиняемому» придется предоставить все процессуальные права, в том числе право присутствовать в суде лично или через представителей, обжаловать решение и т.п., и т.п. Даже в случае с периодическими изданиями судебная процедура работает неэффективно, а ведь перерегистрировать закрытую газету под другим названием и учредителями много сложнее, чем перетащить готовую страничку на другой сайт, если после долгой тяжбы его все-таки блокируют. Что касается «блокирования» информации на зарубежных сайтах, это вообще практически неосуществимо, а обращения к их владельцам с требованием снять информацию могут и не найти должного отклика просто пото-

³⁰ Уголовный кодекс РФ с комментарием Б.В. Волженкина. М.: Альфа, 1996. С. 193.

му, что в стране местонахождения сайта такая деятельность может вовсе не являться незаконной.

При этом выше речь шла лишь о материалах, «официально» размещенных веб-мастерами и администраторами соответствующих сайтов. Всякие форумы, обсуждения (в том числе практикуемые многими крупными и активно посещаемыми news-порталами), «гостевые книги» и прочее и прочее, что в значительной мере остается за пределом внимания и контроля даже самих авторов основного «наполнения» данных сайтов, вообще не поддаются никакому регулированию.

Считая, что наличие технически невыполнимого в большинстве случаев закона только подрывает его авторитет и ориентирует правоохранительные органы на выборочный и субъективный подход и как таковое крайне нежелательно, я все же предлагал бы на данном этапе не пытаться урегулировать эту сферу законодательно и уж, во всяком случае, не инициировать такие меры как «блокирование» и «лишение лицензии», поскольку пострадают от этого вовсе не те, против кого закон должен быть направлен. Не следует относиться к интернету как к средству массовой информации, поскольку он им не является. Интернет в первую очередь – средство общения, в его создании участвуют в огромной степени не профессиональные журналисты, а обычные люди. Поэтому совершенно нереально предъявлять к ним те же требования, что и печатным изданиям или радио и телевидению. В интернете человек высказывает свое частное мнение, и как таковое его и надо воспринимать. Оно может быть не толерантным, просто оскорбительным для многих, если не для всех, с ним познакомившихся, оно может стать доступным сколь угодно широкому кругу лиц – возможно, в этом случае следует принимать меры по ограничению его распространения, но ни о какой ответственности речи все равно идти не может.

Ответственность общественных объединений. Анализ закона об общественных объединениях показывает, что, в принципе, этот закон содержит все основные механизмы, позволяющие бороться с «экстремистской» деятельностью таких организаций. Конечно, совершенствование формулировок, конкретизация дефиниций, проработка механизмов ответственности и другие улучшения всегда возможны и должны приветствоваться, но глубокое убеждение автора состоит в том, что если не применяются имеющиеся нормы, введение новых не поможет – корень проблемы не в этом.

В своей работе мы уже поднимали вопрос о том, каким образом Минюст может проконтролировать деятельность десятков тысяч общественных объединений. Давался нами и ответ – это в принципе воз-

можно, если разработать систему внутренней классификации организаций по их размеру, активности и общественному влиянию, отдельную группу должны оставлять общественные объединения, которым уже выносились предупреждения, или по поводу которых поступали жалобы и обращения граждан.

Нельзя не учитывать, что организация, насчитывающая тысячи и десятки тысяч членов, требует больше внимания, чем абсолютное большинство объединений, насчитывающих несколько человек и действующих очень незначительный период времени после регистрации, но не утруждающих себя формальным прекращением своего существования.

Представлялось бы целесообразным детально расписать всю последовательность действий уполномоченных лиц, обнаруживших нарушения требований закона. Скажем, зафиксировано выступление на митинге, на первый взгляд, подпадающее под «разжигание расовой, национальной или религиозной розни». Какими должны быть действия сотрудников Минюста? Проведение внеочередной комплексной проверки деятельности всего учреждения? Получение объяснений руководителей объединения и члена объединения, выступавшего на митинге? Направления текста выступления на экспертизу или на отзыв специалистам? Кто может выступать в роли таких экспертов? Должно ли в итоге Министерство ограничиться формальным предупреждением, или требуется направление обращения в прокуратуру с предложением принимать предусмотренные законом меры реагирования?

Регулировать все эти частные, но столь важные вопросы на уровне закона совершенно не обязательно, достаточно объемной, детальной внутренней инструкции. Общая проблема нашего законодательства – обилие деклараций и отсутствие описания механизмов действия, процедур их реализации, что делает закон неработоспособным.

Частные проблемы законодательства. Интересен и весьма показателен вопрос о практике применения п. «е» ст. 63 Общей части УК РФ, устанавливающего в качестве отягчающего обстоятельства совершение преступления по мотивам национальной, расовой, религиозной ненависти и вражды. Особенно важное значение этот пункт должен был приобрести ввиду того общеизвестного факта, что правоохранительные органы предпочитают квалифицировать дела по насильственным преступлениям с националистической «окраской» не по ч. 2 ст. 282, а по «общеуголовным» статьям – хулиганство, нанесение телесных повреждений и т.п. Именно здесь указанное отягчающее обстоятельство должно было найти свое применение – как повысив меру наказа-

ния для преступников, поскольку преступления по мотивам этнической ненависти объективно являются более общественно опасными, чем аналогичные, совершенные по «бытовым» мотивам, так и подчеркнув, что наказание в данном случае следует не только за сам факт совершения преступления, но и его мотивы также осуждаются обществом.

Тем не менее, это отягчающее обстоятельство практически не применяется, как и квалифицирующие признаки, предусмотренные в настоящее время пятью статьями Уголовного кодекса. В данном случае правоприменители не могут ссылаться на свою любимую отговорку, а именно на «несовершенство формулировки». Тут все понятно и очевидно, вряд ли какие-либо улучшения возможны и необходимы. Значит, проблема в другом: либо следователи и судьи плохо знают действующий кодекс в этой его части, не имеют представления о данных им возможностях, либо затрудняются в доказывании националистических мотивов преступления (что, как правило, совсем несложно), либо сознательно избегают использования данных отягчающих обстоятельств и квалифицирующих признаков, поскольку это может найти свое отражение в статистике и продемонстрирует, что ситуация в этой области в нашей стране тяжелее, чем многим хотелось бы представлять. Все эти возможности, на мой взгляд, равновероятны. Если существуют иные объяснения, было бы интересно их услышать.

Возможные политические решения. Объявление «кампании» по противодействию экстремизму – к сожалению, единственный на сегодня реальный способ хотя бы на некоторое время мобилизовать чиновников, правоохранительные органы предпринимать какие-то шаги в этом направлении. Конечно, любая вызванная таким способом активность имеет свойство через некоторое время затухать, но если кампания будет достаточно мощной и надлежащим образом организованной, последствия ее будут приносить плоды, по крайней мере, несколько лет, и позволят если не снизить напряженность этой сфере, то хотя бы не позволять ей развиваться выше сегодняшнего уровня.

В рамках такой кампании я считал бы целесообразным:

Первое и самое главное: определить, наконец, какие проявления национальной и религиозной нетерпимости, экстремизма власть считает наиболее тяжкими по своим последствиям и абсолютно недопустимыми. Этот круг должен быть не слишком широким. Пусть он охватывает далеко не все проявления нетолерантности – надо сознательно исключить из него некоторые проявления нетерпимости, которые, хотя безусловно нам не нравятся и не должны поощряться в цивилизованном обществе, все же не содержат повышенной опасно-

сти. Сделать это нужно для того, чтобы, во-первых, не распылять усилия, во-вторых, ясно прочертить заметную для всех, а в первую очередь для самих потенциальных экстремистов грань, за которой привлечение к ответственности становится если не неизбежной (недостижимый идеал), то хотя бы весьма вероятной.

В список наиболее опасных проявлений, которые нельзя оставлять без внимания, входят, конечно, все насильственные проявления: избиение, погромы и т.п., далее по степени опасности идут националистические, экстремистские публичные высказывания должностных лиц, а также **массовые** акции, сопровождающиеся раздачей откровенно националистической литературы, демонстрацией нацисткой символики. Естественно, над этим списком можно работать, он не является исчерпывающим.

Представляется возможным строго не преследовать на первом этапе такие, например, проявления, как пропаганда в интернете (по причинам, изложенным выше), а также единичные случаи нетолерантных высказываний в прессе или на митингах. Я не призываю совсем игнорировать подобные противоправные действия – просто мне кажется, что выделение круга наиболее опасных деяний помогло бы снять накал напряженности, а привлечение к серьезным мерам ответственности виновных в деяниях небольшой или сомнительной с точки зрения части населения общественной опасности подрывает авторитет кампании, позволяет тем, кто сочувствует экстремистам, рассуждать о преследовании политических оппонентов и т.п. Некое сужение поля активно преследуемых деяний, притом, что их круг строго определен и понятен, уменьшит произвольный, выборочный подход со стороны правоохранительных органов, а это, в свою очередь, даст меньше поводов для обвинений в предвзятости.

Второе: из предложенных авторами исследования для обсуждения элементов подобной кампании наибольшее значение в перспективе имеют, по моему мнению, разъяснения законодательства, в идеале – в виде постановления Пленума Верховного Суда. Подробные инструкции Генеральной прокуратуры, Минюста и Минпечати по этим вопросам также важны. Наибольшее значение этому пункту я придаю потому, что даже по «затухании» кампании против экстремистов, эти акты и выработанная на их основе практика будут иметь важное значение при рассмотрении дел данной категории.

Массовая подача исков в суды тоже небесполезна, только желательнее, чтобы разъяснения были сделаны до этого, а не после – это позволило бы заодно опробовать заложенные в них рекомендации на практике и выявить их слабые места.

Преследование тех, кто финансирует экстремистов, могло бы иметь наибольшее значение, но практически, на мой взгляд, мало осуществимо. Контроль за финансовыми потоками в стране поставлен весьма слабо, несмотря на все предпринимаемые усилия ужесточить его, думаю, что и в этой отдельной сфере значительных успехов не предвидится. Опять же, с правовой точки зрения, чтобы преследовать финансирование организации, надо сначала добиться признания ее экстремистской.

Не совсем понятен мне смысл идеи «черных списков». Уже и сейчас правоохранительные органы вполне могут вести списки подозреваемых, о совершении или подготовке которыми преступлений данной категории стало известно в ходе оперативно-розыскной деятельности. (Возможно, что они это и делают.) Это всего лишь форма систематизации полученной оперативно-розыскной информации, и я не вижу в этом противоречия действующему законодательству (ст. 10 закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). Другое дело, что оперативно-розыскные данные могут быть использованы только для подготовки следственных и судебных действий, возбуждения уголовных дел, служить основанием проведения новых оперативно-розыскных мероприятий – этим область их применения ограничивается. Если эти данные станут основанием для каких-либо иных действий со стороны государственных органов (не следственных и не судебных), например, в виде отказа в проведении публичных акций, регистрации органа СМИ, принадлежащего организации, и т.п. или же попадут в прессу – это уже будет серьезным нарушением конституционных прав заинтересованных лиц, ст. 11 закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и может явиться основанием для предъявления судебных исков в разной форме, в том числе – о защите чести и достоинства.

По вопросу амнистии у меня есть особое мнение, возможно, слегка выходящее за рамки рассматриваемого круга вопросов, которое я изложу вкратце. Массовые кампании по амнистированию значительного числа лиц, в том числе тех, чьи дела еще только находятся на стадии следствия, представляются мне совершенно **неоправданными в целом**. Для этих акций характерен массовый подход, просто по списку статей, практически без учета обстоятельств каждого конкретного дела и личности преступника. Кроме того, применение амнистии на стадии следствия или судебного разбирательства зачастую лишает обвиняемого возможности доказать свою невиновность. В скольких заведомо фальсифицированных делах адвокату приходится отказываться от мысли попытаться добиться полного оправдания невиновного и попытки привлечь к ответственности недобросовестных сотрудников милиции, по-

скольку его подзащитный, опасаясь неблагоприятного поворота дела и не надеясь на справедливое правосудие, принимает амнистию! В этом смысле амнистия очень часто служит прикрытием следственных ошибок и явных злоупотреблений.

При всех этих недостатках амнистии не приходится сомневаться, что многие люди отбывают наказание, связанное с лишением свободы за преступления небольшой общественной опасности, то есть, принимая во внимание условия содержания в местах лишения свободы, несут наказание, явно несоразмерное совершенному преступлению. Выход, на мой взгляд, прост – шире применять предусмотренные Уголовным кодексом меры наказания, не связанные с лишением свободы. Это позволит добиться соразмерного тяжести преступления наказания без регулярных кампаний по амнистии.

То же относится и к стадии следствия – одним из оснований применения амнистии всегда бывает переполнение следственных изоляторов – а кто заставляет правоохранительные столь необоснованно часто применять меру пресечения в виде содержания под стражей?

Все вышесказанное полностью относится и к делам по статьям о разжигании национальной, расовой и религиозной вражды и нарушении равноправия граждан. Лучше вынести наказание, не связанное с лишением свободы, если в конкретных обстоятельствах такая мера представляется излишне тяжелой, но дело обязательно должно быть доведено до логического конца с полным разбирательством всех его обстоятельств и **доказанием** вины, а не «скомкиваться» применением амнистии.

КАК МОЖНО И КАК НЕЛЬЗЯ РЕШАТЬ ПРОБЛЕМУ. ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Многообразие подходов

Проблема противодействия крайним политическим группировкам или крайним политическим действиям, таким, которые общество считает неприемлемыми, весьма сложна. Причем дело не только в политических противоречиях между участниками дискуссии: история провалов множества законопроектов в I и II Думах – это не только история противостояния коммуно-патриотического большинства и демократического (в самом широком и неопределенном смысле этого слова) меньшинства. Это еще и история концептуальных споров внутри самого «демократического лагеря», причем именно той его части, которая и заслуживает это название. Причем проблема не в том, что слишком много спорили, а скорее в обратном. Для заинтересованных кругов общественности лишь понемногу проясняется вся сложность проблемы, и пока не наступит хотя бы относительная ясность, не наступит, наверное, и время принятия каких-то разумных решений.

Отнюдь не претендуя на полноту изложения, мы хотим предложить свое видение существующих в нашей проблеме коллизий. На наш взгляд, существует четыре основных вопроса, от ответов на которые зависит направление возможных реформ законодательства. Здесь мы можем их лишь перечислить с указанием собственной позиции и самыми краткими комментариями.

Должно ли демократическое государство целенаправленно защищаться от врагов демократии или только следить за равномерным соблюдением прав и свобод?

Первую позицию однозначно отстаивали авторы доклада фонда «ИНДЕМ» (см. их аргументацию в Приложениях). Противоположную же позицию занимают некоторые известные правозащитники, в частности Лев Левинсон, как это видно из его комментариев выше (да и из приводимых цитат в докладе ПЦ «Мемориал», см. Приложения).

Вопрос можно сформулировать еще и так – какая модель лучше, американская с безусловным приоритетом Первой поправки, полага-

ющаяся на саморегулирование гражданского общества, или западно-европейская (при всех различиях между традициями разных стран), считающая возможным и необходимым поручить государству использовать ограничение прав и свобод для защиты базовых ценностей демократического строя?

Сделать выбор чисто схоластически невозможно: ну, просто разные традиции в США и в Европе, в том числе в новейшей их истории. В момент падения СССР и краха его тоталитарной идеологии казалось, что в образовавшейся пустоте у России возник вполне свободный выбор, в том числе и в этом вопросе. Но независимо от того, так ли это было десять лет назад, и от того, какую модель кто предпочитает, выбор давно сделан: российское общество повернуло к повышению роли государства. Кроме того, Россия вступила в Совет Европы и приняла на себя определенные обязательства в соответствии с международными пактами и конвенциями, в том числе в плане признания возможности ограничения прав и свобод (см. обзор действующего законодательства в Приложении).

В частности, российское государство обязано преследовать расистские организации и расистскую пропаганду, не допускать никаких форм дискриминации и имеет право ограничивать права и свободы одних людей из соображений защиты прав других или общественной безопасности. Стоит лишний раз процитировать ст. 17 европейской «Конвенции о защите прав человека и основных свобод»:

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

Так что де-юре в заочном споре наших экспертов, Михаила Краснова и Льва Левинсона, прав скорее Краснов. Другое дело, что жесткость ограничений, обязательных и желательных для нас, никакими Конвенциями не регламентирована. Например, государство не имеет права не запретить существование расистских организаций, но имеет право более или менее жестко их преследовать и имеет определенную свободу в интерпретации того, какую именно деятельность считать расистской.

Во многом жесткость реакции зависит от ответа на другой вопрос – **а насколько серьезной представляется нам угроза?** Понятно, что в «европейской» парадигме вполне допустимо представление о том, что

неустойчивая демократия может принимать специальные меры против своих врагов, в том числе – создавать то или иной чрезвычайное законодательство. Целенаправленный юридический запрет нацизма в Германии и фашизма в Италии – меры именно такого порядка. Сама идея принять в России закон против экстремизма, соответственно – тоже.

Конечно, «экстремизм» для нас далеко не столь внятное политически, да и юридически, понятие, как «нацизм» для немцев. (У нас исторически был бы понятен специальный закон против коммунистов, но эта идея обществом отвергается напрочь, так что положение наше все же отлично от итало-германского. А плоды юридического определения, данного недавно в законе «О противодействии экстремистской деятельности», рассматриваются ниже.) Это аргумент против принятия специальных законов такого рода. Но необходимость спасти демократический строй как таковой – не менее сильный аргумент. И соображение, что механизм демократии должен допускать возможность ее самоуничтожения, просто не европейское.

Итак, чрезвычайное законодательство может быть оправдано чрезвычайной угрозой демократии. Но можно ли как таковую рассматривать деятельность российских национал-радикалов? Да, они представляют непосредственную угрозу для многих людей, но все-таки не для демократии как таковой. В нашей мало (или смутно) религиозной стране это в еще большей степени относится к радикалам религиозного толка (в российском случае – исламским и иногда православным). А левый радикализм в России очень слаб и продолжает ослабевать (если, конечно, не относить к радикалам КППФ в целом). Либеральная демократия в России подвергается эрозии, но не находится под угрозой свержения. А значит, нет и необходимости в чрезвычайных мерах. Хотя оснований для того, чтобы обращать внимание на крайние элементы, у нас никак не меньше, чем в западноевропейских странах, где законодательные ограничения для них существуют.

Есть и аргумент, исходящий именно из защиты демократии: если сообщества, прямо и открыто противопоставляющие себя государству и выражающие это противопоставление в систематических преступных действиях, существуют без особых проблем, они неизбежно расширяются. Предел этого расширения определяется только уровнем устойчивой лояльности населения в целом к демократическому строю. Если этот уровень очень высок, такие группы быстро останавливаются в развитии, если низок, то последствия могут со временем оказаться самыми печальными. В этом смысле нашему государству стоит обращать внимание на радикалов в большей мере, чем в Западной Европе.

Тут мы упираемся в третий вопрос: **а может ли наше общество доверять нашему государству важное дело защиты демократии, прав и свобод?** Понятно, что за годы правления нынешнего президента эти сомнения заметно усугубились. Совершенно прав Осипов, когда говорит, что объем типично расистских нарушений прав человека со стороны государства у нас больше, чем со стороны национал-радикалов – так как же «доверить козлу капусту»?

Но какая у нас альтернатива? Их две – или гражданскому обществу самому оказывать эффективное сопротивление, не позволяющее распространяться до опасных пределов радикальным течениям, или махнуть рукой и положиться на то, что они и сами до таких пределов не разрастутся.

Махнуть рукой – страшно. Почти никто в стране не верит в высокую устойчивость российской демократии, а также в укорененность ценностей либерализма и толерантности в нашем обществе. Так что эту альтернативу рассматривать не имеет смысла.

Возможности самостоятельного сопротивления очень малы. И не из-за проблем с законодательством, хотя и их хватает. Попросту говоря, не потому не удастся общественным активистам защитить сограждан и общество в целом от расизма, дискриминации и прочих бед, что этому мешают УПК, или ГПК, или бездарные судьи, хотя мешают, конечно, а потому что этих самых активистов, если считать способных к эффективной в этом смысле деятельности, просто катастрофически мало. И вряд ли в ближайшие десятилетия у нас их «на душу населения» станет столько, сколько в исторически устоявшихся либеральных обществах.

Поэтому идеи заменить, скажем, уголовное преследование активных расистов гражданским или перевести ст. 282 в категорию частного обвинения представляются предметом обсуждения для отдаленного будущего. С другой стороны, а нужно ли это вообще делать, если оставаться в европейской традиции? В конце концов, государство в первую очередь (даже исторически) нужно ради обороны, а во вторую – ради полиции. Зачем гражданам содержать государство, если оно не выполняет даже самых базовых своих функций?

Вопрос только в том, может ли оно, какое оно есть здесь и сейчас, их выполнить. Пока практика никакого оптимизма не внушает. Но очевидно, что проблема не только в общей неэффективности государственных институтов: антирасистская деятельность правоохранительных органов ведется особенно слабо (см. в Приложениях данные, приведенные в выдержках из доклада ПЦ «Мемориал»). Значит, в принципе возможны какие-то меры, способные улучшить ситуацию. К числу таких

мер относится и совершенствование правовой системы. Хотя большую роль сыграли бы, конечно, систематические усилия политического руководства (единовременные заявления никого в должной мере не впечатляют: чиновничество, как и общество в целом, охотно выполняет только те указания «всемогущей» власти, которые и само склонно было бы выполнить).

Итак, на государство в деле противодействия радикальному расизму рассчитывать нелегко, но на активность гражданского общества – пока еще сложнее. Остается последнее соображение: не исключено, что, начав бороться с политическим радикализмом, государство заодно усилит борьбу с гражданским обществом в целом. И наше государство дает все основания для таких подозрений, особенно в свете формулировок антиэкстремистского закона (о нем речь пойдет ниже). То есть, подталкивая любым способом (даже посредством данного обсуждения) государство к противодействию неприемлемым, по нашему мнению, действиям, мы подвергаем риску самих себя.

Но противодействие противоправным проявлениям радикализма – не единственный в этом смысле пример; собственно говоря, противодействие любой преступности чревато злоупотреблениями, направленными против гражданского общества. Никто же на этом основании не предлагает отменить УК и УПК, а предлагает модифицировать их так, чтобы минимизировать возможности злоупотреблений.

Эта задача в современной России особенно актуальна. Именно поэтому мы не согласны с Красновым и Левинсоном, настаивающими на том, что запреты могут быть сформулированы весьма общо, а полагаться надо на правосознание судей. Судьи ведь тоже могут служить источником, а чаще – инструментом злоупотребления. В ситуации, когда государство и общество в целом не имеют сколь-нибудь устоявшегося представления, чему именно надо противодействовать, вряд ли оно имеется в судебном корпусе. Если сейчас, при такой неопределенности общественных мнений, мы все же считаем нужным выделить какие-то действия, которым нужно целенаправленно противодействовать, эти действия должны быть как можно более понятно очерчены. Тогда правоприменительная практика сама будет способствовать формированию общих представлений о недопустимом. Увы, политическая власть пока продемонстрировала свою неготовность к такому подходу, проведя максимально неопределенный по объекту воздействия закон. Но настроения власти, как мы знаем, могут меняться, так что надежда на конструктивный подход к проблеме остается.

И, наконец, время от времени (в частности Вячеславом Лихачевым) ставится четвертый вопрос – **стоит ли загонять радикалов в подполье?** Может быть, более эффективным методом было бы интегрирование их в легальную политическую систему, что повлекло бы снижение их радикальности?

Действительно, у всех перед глазами пример партии Жириновского, превратившейся из радикально-оппозиционной националистической в умеренно-националистическую и даже проправительственную. Подобные, и даже еще более впечатляющие, трансформации хорошо известны в новейшей истории многих стран.

Но ведь бывают и другие примеры. Чтобы радикалы трансформировались в умеренных, у них самих должна быть к этому некоторая внутренняя готовность. В противном случае происходит то, что случилось в Веймарской республике, или то, что мы видим сейчас в Палестинской автономии. С другой стороны, общество соглашается терпеть процесс трансформации радикалов не от хорошей жизни, а от политической невозможности нейтрализовать их как-то по-другому. Так, российское общество в свое время согласилось на легализацию компартии. Нынешние радикальные группировки не столь масштабны, чтобы с ними нельзя было не считаться. И лишь малая часть из них подает признаки готовности к внутренней трансформации (политически верно было бы стимулировать это меньшинство, но это уже другая тема).

Это само по себе не означает, что радикалов надо именно загонять в подполье. Наоборот, все эксперты согласны в том, что следует стремиться к максимальной легализации любой не преступной общественной деятельности, хотя бы – ради контроля. Но и удерживать радикалов от подполья методом попустительства у российского общества нет политических оснований.

Лихачев пишет, что подавление радикалов толкает их в террор. Они и сами (особенно НБП) постоянно этим грозят. И эта опасность, безусловно, существует. Впрочем, если никого особо не подавлять, это не слишком мешает появляться террористам, что видно, скажем, на примере американской «милиции». Собственно говоря, любое наказание, даже самое общепринято справедливое, вполне может озлобить радикально настроенного человека и подтолкнуть его к террору.

Никакая правовая и политическая система не может исключить появления радикалов и даже террористов: просто потому, что есть люди, к таким проявлениям слишком склонные. Задача должна формулироваться иначе – задать такие ограничения, запреты и санкции, чтобы,

минимально ущемляя права и свободы в целом, одновременно минимизировать неприемлемые радикальные проявления.

Здесь важна принципиальная относительность радикализма или экстремизма. Они всегда сопоставляются с неким мейнстримом и существующим уровнем запретов. Если политический мейнстрим мало заражен национализмом, радикально будет проявлять даже умеренный национализм. Если власть наказывает за написанный на стене расистский лозунг, значит, написать такой лозунг – это уже радикально. Соответственно, люди, склонные к радикализму, могут удовлетворять эту свою склонность в более терпимых для общества формах. Например, граффитисты бегают от полиции только потому, что рисуют на стенах, где не положено. Нам могут нравиться или не нравиться (что чаще) их, аполитичные, кстати, граффити, но для радикально настроенного (в психологическом, а не в идеологическом смысле) молодого человека и для общества в целом лучше, чтобы он проявлял свою радикальность именно таким, достаточно безобидным способом.

Данное рассуждение, конечно, не следует интерпретировать так, что чем больше запретов, тем лучше. Но радикальная идеологическая оппозиция должна испытывать корректное, но постоянное давление со стороны правоохранительных органов. Если рассматривать тех радикалов, кто еще не перешел к систематическому идеологически мотивированному насилию, это создаст массу затруднений в их деятельности, ограничит их активность и одновременно удовлетворит их тягу к конфликту с обществом.

Если же говорить о тех, кто уже перешел черту, то рассуждать о том, надо ли их загонять в подполье, поздно: если человек идеологически созрел для погрома или убийства, его место в тюрьме, а не в подполье. И долг государства проследить потом, когда он из тюрьмы выйдет, чтобы погромщик или явно изменил линию поведения, или снова оказался в тюрьме. Иная политика слишком опасна для потенциальных жертв и для общества в целом.

Кстати, отсюда вытекает и неприемлемость амнистии по интересующим нас статьям³¹. Ведь в них речь идет не просто о преступлениях с заранее обдуманном намерением, но о преступлениях, мотив которых коренится в самой системе взглядов преступника. Обществу

31 Как и многие эксперты, мы можем лишь выразить неодобрение широкому применению амнистии как таковой. Его единственное оправдание – массовость чрезмерно жестоких приговоров. Но разумнее и полезнее для правопорядка было бы их не выносить, избегая по возможности наказаний, связанных с лишением свободы.

нет никакого смысла выпускать на свободу человека, о котором есть все основания полагать, что он намерен продолжать свою преступную деятельность.

Перед экспертами, тексты которых приведены в нашей книге, столь общие вопросы не ставились. Но, тем не менее, в их ответах по конкретным юридическим или политическим проблемам хорошо видны и позиции по общим вопросам.

Мы не намерены классифицировать позиции экспертов. Это было бы злоупотреблением положением составителя, да и особого смысла в этом нет: эксперты не являются представительной группой, а читатель и сам может разобраться в их текстах (а в них – обратите внимание! – есть много интересных частных соображений). Но некоторые моменты все же хотелось бы отметить. Комментируя их только постольку, поскольку это не пересекается с нашими предложениями, о которых речь пойдет ниже.

Мнения экспертов о необходимости принимать специальный закон против экстремизма или иного «изма» колеблются от полного отрицания до признания такого закона ограниченно полезным лишь в качестве политического стимула, то есть не в юридическом смысле вообще. Тем более что юридическое определение «измов» отвергается всеми экспертами как, в лучшем случае, бесперспективное. Нам остается только присоединиться к этому отрицательному отношению, правда, в самых мягких его вариантах.

В сущности, требовалось некоторое уточнение норм. Его, конечно, можно было сочетать с политической декларацией, например, в форме заявления обеих палат парламента о противодействии политическому экстремизму. Тогда этот последний термин понимался бы в политологическом смысле. Такое заявление в сочетании с единым законом о внесении ряда поправок в другие законы вполне выполнило бы и юридическую и политическую функцию.

Почти все эксперты поддержали расширение практики «запретов на профессии». Кстати, этой идее уделено особое внимание и в новом антиэкстремистском законодательстве. Впрочем, ни эксперты, ни даже новый закон никаких «перегибов» не предлагают, речь вообще не идет о расширении юридических рамок такой практики.

Почти все эксперты считают, что интернет не тождествен СМИ и на него не могут распространяться соответствующие нормы регулирования (за исключением сайтов, зарегистрировавшихся как СМИ). Первоначально внесенный в последний президентский проект пункт об интернете тоже редуцировался до малоосмысленной отсылочной нормы.

Радикальная позиция заключается в том, что интернет – свободная зона, вроде площади или забора. И одновременно – это самая адекватная сейчас позиция. Как минимум, по той простой причине, что реально преследовать публикации в интернете слишком сложно, и не следует создавать заведомо неприменимые нормы.

Но существующая тенденция к расширению доступа к интернету будет постепенно вести к тому, что граница между «традиционными» медиа и интернетом размоется, и отказ от регулирования контента в интернете будет фактически означать отказ от всякого регулирования публичной пропаганды.

В Европе эта перспектива воспринимается всерьез, есть уже ряд судебных прецедентов, и сейчас в Страсбурге вовсю готовится соответствующее европейское законодательство. Пока неизвестно, каким оно будет, но уже понятно, что «иммунитет» интернета не будет слишком уважен³².

Так что не за горами и российское регулирование. Есть основания полагать, что фактическое исключение этой темы из антиэкстремистского закона означает лишь, что было решено подождать до завершения подготовки более общего законопроекта о регулировании интернета.

Закон «О противодействии экстремистской деятельности»

Новое антиэкстремистское законодательство начало готовиться в конце 2001 г., вероятно, в качестве реакции на 11 сентября. Не вдаваясь здесь в политический анализ, отметим лишь, что Президент взялся за дело очень решительно. Уже в конце декабря 2001 г. было объявлено, что новый проект почти готов и скоро будет внесен³³. Одновременно Комитет Государственной Думы по законодательству принял решение отказать от дальнейшего рассмотрения внесенного Правительством

32 Подробно о регулировании hate speech в европейском и мировом интернете см., например, свежий обзор: Michael Whine. Legal Responses: Regulating Cyberspace. Presented at Symposium on Internet Racism. University of Sussex Centre for German-Jewish Studies. 2002. April 9 (updated at May 3). Обзор пока не опубликован, но связаться с автором и/или получить текст можно, обратившись к нам по e-mail: averh@yandex.ru

33 А. Котенков: В ближайшее время президент РФ внесет в Госдуму новый вариант законопроекта «О противодействии политическому экстремизму» // Архив новостей. Декабрь. Сайт Tolerance.ngo.ru (<http://www.tolerance.ngo.ru/news/archive.php?Year=01&Month=december>)

в 1998 г. проекта «О противодействии политическому экстремизму», и вскоре в Думу был представлен для ознакомления новый проект закона «О борьбе с экстремистской деятельностью», разработанный в Министерстве юстиции³⁴ (он довольно подробно процитирован в главе «Постановка вопросов»).

Тот законопроект вызвал резкую критику, в частности, из-за того, что рассматривал одновременно понятия политического и религиозного экстремизма. Понятие «религиозного экстремизма» трактовалось в проекте весьма широко, и многие усмотрели в этом прямое покушение на свободу совести. Репрессивные меры, предлагавшиеся законопроектом, тоже удивляли своей жесткостью (см. в главе «Постановка вопросов»).

Пока трудно сказать, по какой именно причине, но проект Минюста так и не стал официальным проектом Правительства и в Думу внесен не был. Вместо него 29 апреля Президент (а не Правительство) внес другой законопроект – «О противодействии экстремистской деятельности». По содержанию разработчики из ГППУ многое заимствовали из проекта Минюста, но понятие «религиозного экстремизма» было при этом целиком отброшено. (Правда, глава департамента законодательства Министерства юстиции Сергей Николин считает, что изменения не так уж значительны, но, вероятно, он имеет в виду не тот проект Минюста, который стал известен в январе, а некую его более позднюю версию, названную «О государственной безопасности и правоохранительной деятельности»³⁵).

Вообще, в основе своей проект вполне оригинален, очень мало зависим от предыдущих инициатив в этой области. И, увы, на пользу проекту это не пошло. В нем содержалось много весьма туманных положений, а некоторые статьи вызвали недоумение целиком, как статья о регулировании в интернете, предлагавшая просто нереальную и юридически непонятную методику такого регулирования.

Несмотря на низкое качество законопроекты, то есть проект самого закона и проект поправок в другие законы, были приняты в первом чтении 6 июня. В ходе рассмотрения были внесены некоторые поправки, часть которых улучшила проекты (в частности, фактически

34 Законопроект и сопутствующие ему документы (включая решение Комитета по законодательству № 72 от 26 декабря 2001 г.) см.: «ГКО». 2002. 22 января (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1356>)

35 См. например: Шарый А. Борьба с экстремизмом в России – президентский законопроект и опасения правозащитников // Эфир Радио «Свобода». 2002. 7 июня. Цит. по: <http://www.hro.org/editions/press/0602/07/07060208.htm>

отложено регулирование интернета), а часть заметно ухудшила (модифицированная ст. 280 УК, о чем см. ниже). Но принципиально они не изменились, и уже 27 июня (невероятная скорость для столь важного закона) были приняты в третьем чтении (274 голоса «за», 145 – «против») и 10 июля почти единогласно одобрены Советом Федерации. Сам закон был подписан Президентом 28 июля, а поправки в другие законы – 25 июля.

Против закона выступали преимущественно коммунисты и их союзники. Из либералов же «против» голосовали только депутаты «Либеральной России», один-два депутата из СПС и пять-десять (в разные моменты) из «Яблока». Председатель Комитета по законодательству Павел Крашенинников, вносящий в бытность министром юстиции правительственный законопроект 1999 г., первоначально высказался за существенное сокращение определения экстремизма в законе (что и является главной проблемой – см. ниже)³⁶, но потом, видимо, отказался от этой позиции. Спокойно отнесся к проблеме определения и, например, председатель конституционного комитета Совета Федерации Юрий Шарандин: «В любом случае, наличие закона по такой тематике – всегда лучше, чем его отсутствие»³⁷. Видимо, так же считало и большинство депутатов обеих палат. Мы же намерены показать, что они заблуждались.

Как можно видеть в этой книге³⁸, в дебатах об антиэкстремистском законодательстве всегда обсуждались две проблемы – каков круг действительно особо опасных деяний, на которые это законодательство должно быть направлено, и какие именно меры ужесточения при этом необходимы, но не чрезмерны. Авторы закона и парламентарии пренебрегли такой постановкой вопроса – закон одновременно максимально широко определяет понятие экстремизма и вводит невиданные ранее по жесткости репрессивные меры против него.

В определении экстремистской деятельности (отождествленной с понятием «экстремизм»), кроме терроризма, подготовки мятежа и тому подобных очевидно крайних действий, есть и такие пункты:

«1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физи-

36 Редичкина О. Правоохранители не смогут больше говорить, что нет законов // Газета. 2002. 6 июня.

37 Сообщение РИА «Новости». Цит. по: Совет Федерации не будет возражать против закона об экстремизме, а в Курске тем временем и так справляются со скинхедами // Коммерсантъ. 2002. 5 июля.

38 Больше подробностей см.: Верховский А.М. Указ. соч.

ческих лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

<...> возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

унижение национального достоинства;

<...> пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

2) пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

<...> 4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств».

Не вызывает сомнения, что перечисленные в первом пункте действия не могут вызывать одобрения. Но можно ли все их называть экстремистскими, то есть крайними? Очевидно, нет.

Разработчики закона, видимо, исходили из того, что понятие «экстремистский» и «крайний» никак между собой не связаны, и любое мелкое правонарушение может быть названо экстремистским. В подтверждение можно привести слова вышеупомянутого Сергея Николина:

«... речь идет именно о таких действиях, которые подразумеваются как противоречащие действующему законодательству. Скажем, если люди, которые, взявшись за руки, в запрещенном месте препятствуют проходу, как уже, кстати говоря, у нас было, к сожалению (проходу депутатов в Государственную Думу или Федеральное Собрание) – это, конечно же, экстремистская деятельность, потому что им такой формы протеста никто не позволяет ни в одной стране»³⁹.

Определение терминов, столь резко рознящееся как с научным, так и с бытовым словоупотреблением, никак нельзя назвать удачным. Но формулировка закона даже шире заявленной Николиным, поскольку в ходе доработки в Думе экстремизм стал определяться уже не как «противоправные действия», а как любая «деятельность».

39 Шарый А. Указ. соч.

В частности, унижение национального достоинства, возбуждение розни или пропаганда исключительности или превосходства по различным признакам могут являться преступлением по ст. 282 УК, но это предполагает учет критерия общественной опасности деяния. Понятно, что отнюдь не любое высказывание такого рода может и должно быть уголовно наказуемым.

Бывают ведь и очень мягкие формы высказываний, прямо или – чаще – косвенно унижающих национальное (или иное групповое) достоинство, либо объективно возбуждающих по отношению к вражде к какой-то группе. Такое высказывание часто может быть просто неудачным (не «политкорректным») выражением, оговоркой и т.д. Теме изучения «Языка вражды», то есть подобного рода высказываний в российской прессе, посвящен завершающийся сейчас исследовательский проект; уже предварительные его результаты показывают, что в проводимом мониторинге доминируют высказывания, заслуживающие даже по самым строгим меркам лишь морального осуждения, а зачастую и вообще вызывающие сомнения, в самом ли деле они возбуждают вражду⁴⁰.

Старый запрет на расистскую (возбуждающую вражду) пропаганду в СМИ ст. 4 Закона о СМИ не ограничен по степени жесткости высказываний, так что и по нему возможны были злоупотребления в виде инкриминирования таких мелких оговорок как нарушений. Но практики такой не было. С введением же в действие нового закона ситуация осложняется хотя бы уже потому, что теперь государство требует – в первую очередь от своих чиновников – рассматривать любые нарушения такого рода как экстремистскую деятельность.

То же, естественно, относится и к общественным и религиозным объединениям, к партиям, к профсоюзам. Во все соответствующие законы внесены однородные поправки, заменяющие существующие ограничения на деятельность, вытекающие из п. 5 ст. 13 и п. 2 ст. 29 Конституции (см. соответствующие тексты законов в Приложении), отсылкой к новому определению экстремистской деятельности.

Важно, что новый закон и формально существенно расширяет ранее существовавшие запреты. Из двух конституционных запретов –

40 Проект, в котором принимает участие и Центр «Панорама», на момент написания этой книги еще не завершен. Но с предварительными результатами мониторинга можно ознакомиться на сайте «Панорамы» по адресу: <http://www.panorama.ru/works/patr/hs/>

Там же будет помещена информация о будущем отдельном сайте проекта, а затем – и о выпуске сборника статей на эту тему.

на «разжигание розни» и на «пропаганду превосходства» – во всех законах о СМИ и об ассоциациях воспроизводился только первый. Второй же получил отражение лишь в УК, то есть предполагал серьезную общественную опасность деяния. Очевидно, раньше законодатель считал, что этот конституционный запрет предполагает только грубые формы соответствующих деяний. Теперь же авторам СМИ и активистам любых ассоциаций запрещено то же деяние, но уже сколь угодно малозначительное. Понятно, что понятие «возбуждение вражды» (оно же – «разжигание розни») все-таки не может столь же широко трактоваться, как «унижение достоинства» или «пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности».

Особенно очевидна, как мы уже писали (см. главу «Постановка вопросов»), а также ответы некоторых экспертов), несообразность запрета на пропаганду превосходства «по признаку отношения к религии»: ведь таким образом запрещается и приравнивается к экстремистской обычная религиозная проповедь.

Совершенно непонятно также, как будет трактоваться, например, «пропаганда неполноценности по социальной принадлежности»⁴¹. В законах ничего до сих пор не сказано ни о понятии «неполноценности», ни о том, в каком смысле употребляется термин «социальная принадлежность», что может в смысле правоприменения считаться социальной группой, а что нет. Возможно, теперь экстремистскими будут высказывания о «жадности капиталистов», «распространенности алкоголизма среди крестьян центральной России» или о «моральной ущербности скинхедов»?

Формулировка, касающаяся символики, тоже поражает неопределенностью. Вероятно, имеется в виду символика германских нацистов и на нее похожая. Но, например, вся ли использовавшаяся в Третьем Рейхе символика будет считаться экстремистской? Вряд ли. А главное – в новом законе, в отличие от зависшего в Думе правительственного законопроекта о символике 1998 г., нет никаких оговорок касательно контекста использования запретной символики. Таким образом, экстремистским оказывается, например, изображение свастики в индуистском или православном храме или в научной книге о германском нацизме. А ведь сколько было об этом говорено за последние десять лет!

41 Ограничивающая поправка в пункт о «возбуждении розни» – «а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию» – была внесена в ходе ожесточенных дебатов во втором чтении. А вот про пункт «пропаганда исключительности» и т.д., видимо, при этом просто забыли.

Понятие «содействия» в п. 4 чрезмерно широко и при этом никак не связано с целью содействия, так что к ответственности может быть привлечена любая организация, хотя бы единожды оказавшая ту или иную услугу организации, которая потом будет признана экстремистской. Причем текст закона прямо намекает на возможность привлечь к суду, например, Центральный телеграф за отправку факса вполне невинного содержания, но от лица неких экстремистов. Создан механизм, позволяющий привлечь к ответственности даже тех, кто и не ведал о характере деятельности делового партнера.

Понятие «подрыв безопасности Российской Федерации» фигурирует в Конституции, так что его включение оправданно. Хотя какой бы то ни было ясности с принципами применения пока нет, а ведь это норма, явно нуждающаяся в конкретизации.

Таким образом, мы видим, что закон называет экстремистской деятельность весьма широкого и при этом весьма неопределенного диапазона. В качестве экстремистской может рассматриваться и деятельность морально предосудительная, но весьма незначительная по своему значению, и вовсе невинная деятельность, просто из-за низкого качества закона оказавшаяся теперь экстремистской.

Между прочим, под угрозой оказалось и какое бы то ни было осуждение реальной проблематики национал-радикальной и иной крайне опасной общественной деятельности, да даже и просто каких бы то ни было форм ксенофобии. Любое упоминание чьего-то имени в таком контексте становится доносом, в том числе на заведомо невиновного, с точки зрения здравого смысла или прежде действовавшего законодательства, человека. И соответственно, любой упомянутый может подать иск о защите чести и достоинства. А уж слово «экстремизм» оказалось фактически запрещенным для российской политологии и журналистики.

Столь широко определенная экстремистская деятельность будет подвергаться по новому законодательству просто необычайно жестким репрессиям.

Некоторые новации закона были бы, на наш взгляд, вполне оправданы при адекватном определении экстремизма, то есть при применении к узкому кругу опасных преступных действий. В первую очередь, это юридическое закрепление возможности «запретов на профессии» и нормы регулирования публичных акций. Наверное, в наших условиях политически неплохо, что в законе лишний раз указано на ответственность чиновников за непринятие мер по противодействию экстремистской деятельности (опять же, если бы было адекватное определение).

Более спорным является требование к организации отмежевываться от экстремистских заявлений членов ее руководства. Некоторые авторы (Лев Левинсон⁴², Нина Беляева⁴³) считают такую норму неприемлемой в принципе, мотивируя это положением ст. 29 Конституции, согласно которому граждане не могут принуждаться к выражению своего мнения. На наш взгляд, речь все-таки идет об организации, а не об отдельном лице, а кроме того, есть же в Конституции п. 3 ст. 55: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Если бы речь шла о действительно крайних и опасных политических действиях, ограничение действия ст. 29 в соответствии со ст. 55 можно было бы считать обоснованным. Но ввиду данного в законе определения экстремизма даже разумные его новации вырождаются в опасные механизмы произвола.

Еще более спорной является идея внесудебного запрета (как было в первоначальном варианте) или приостановления (как стало в законе) деятельности организации, подозреваемой в экстремизме, пусть и с правом последующего обжалования в суде.

Конечно, не только в Кремле могут выдумать такое. Похожие нормы есть в некоторых европейских странах. Юрий Шмидт еще в 1993 г. предлагал обязать государство именно так закрывать расистские организации и СМИ. Мотивировал он это тем, что Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает именно государство запрещать расистские организации, а суд не является государственным органом⁴⁴. Позже то же самое предлагалось в докладе Фонда «ИНДЕМ».

Но все-таки внесудебная репрессия представляется в данном случае совершенно излишним ограничением гражданских прав. Такие ограничения, в соответствии с Конституцией и международными обязательствами России, должны быть необходимы – а не только удобны! – для

42 Левинсон Л. Экстремисты – мы // Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ. 2002. № 41.

43 Заключение кандидата юридических наук Н.Ю. Беляевой (июнь 2002 г.) на проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Сайт «Государственно-конфессиональные отношения». 2002. 10 июня (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1489>)

44 Шмидт Ю.М. Указ. соч.

защиты общественной безопасности и т.п. вещей. В этом смысле понятна необходимость административного прекращения публичной акции: здесь возможна серьезная угроза общественной безопасности, которую суд никак не успеет предотвратить. Но ликвидация организации вряд ли может быть столь срочной. Чтобы не стоять в очереди в наши перегруженные суды, можно было бы – ради важности темы – обязать суды рассматривать иски такого рода в ускоренном порядке, подобно тому, как это делается с разрешением некоторых вопросов в ходе предвыборной кампании. Пусть не сложное решение о ликвидации, но относительно простое решение о приостановлении деятельности суд уж точно мог бы вынести быстро, если бы прокуратура или регистрирующий орган представили веские основания заподозрить организацию в преступной деятельности. Считается же по новому УПК возможным получать в суде санкции на аресты.

В новом же законе процедура ликвидации организаций упрощена до предела. Прокурор или регистрирующий орган направляет предупреждение с указанием неких фактов и требует исправить положение. Если положение не исправится или что-то еще подобное случится в течение года, подается иск о ликвидации. Но иск такой может быть подан даже в том случае, если организация просто не обжаловала предупреждение в суде «в установленном порядке»! А если можно доказать, что деятельность организации нанесла хоть какой-то ущерб чему бы то ни было или могла нанести такой ущерб (определение довольно широкое: «экстремистская деятельность, повлекшая за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающая реальную угрозу причинения такого вреда»), предварительное предупреждение для ликвидации вообще не требуется.

Приостановление же деятельности организации происходит уже в случае подачи иска о ликвидации в случае нанесения ущерба или создания угрозы такового – причем решением прокурора или регистрирующего органа. Приостановление может быть обжаловано в суде, но суд может состояться не скоро, и все это время организация легально действовать не сможет – до шести месяцев⁴⁵ и вне зависимости от степени мотивированности иска. Этот порядок приостановления не

45 Или дольше: здесь некоторая неясность в новой редакции ст. 42 закона «Об общественных объединениях».

распространяется только на партии, для которых сохранен порядок, предусмотренный законом «О партиях».

Процедура закрытия для СМИ аналогична организациям, за одним важным исключением – приостановить деятельность СМИ может все-таки только суд. Зато СМИ можно делать предупреждение не только за экстремистскую деятельность как таковую, но и за публикацию экстремистских материалов, в том числе – «призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности». Например, оправдывающих использование свастики в религиозных целях. Кроме того, цитирование какого-нибудь фашистского текста, даже в антифашистских целях, тоже ведь может рассматриваться как его публикация: оговорок в законе нет. Аналогичная ситуация – с издательствами.

Вообще, ситуация для СМИ в чем-то хуже, чем для организаций. Ведь средняя организация за год совершает не так уж много действий, а любая нормальная ежедневная газета за год печатает сотни статей. И, как показал мониторинг по вышеупомянутому проекту «Язык вражды», за год пару подозрительных с точки зрения нового определения экстремизма статей можно найти практически в любой, самой добропорядочной газете – и этого достаточно, чтобы ее закрыть.

Что касается отдельных людей, то их касаются изменения в УК и в КоАП. Самое серьезное (и прямо скажем – возмутительное) изменение коснулось ст. 280 УК. До сих пор это была нормальная и полезная статья, каравшая до пяти лет лишения свободы за «публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или насильственному изменению конституционного строя». Теперь она столь же строго наказывает за «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности».

Ситуация просто абсурдная: сама экстремистская деятельность вовсе не обязательно является уголовным преступлением (во-первых, не все пункты определения имеют аналоги в УК, а во-вторых, в определении, повторим, не говорится даже, что эта деятельность обязательно должна быть противоправной), а вот призывы к ней – являются. Таким образом, если некий депутат призовет, например, граждан выйти на митинги протеста против того, что он назовет «католической экспансией», это – уголовное преступление. Да и граждане, призывающие друг друга на этих митингах, тоже окажутся уголовниками. Не многовато ли будет уголовников? В частности, важно отметить, что возбуждение социальной вражды не является уголовным преступлением по ст. 282, это весьма неопределенное понятие было пока отражено только в законах о СМИ и ассоциациях. Новое законодательство впервые его криминализует.

Новая статья 282¹ посвящена ответственности за организацию «экстремистского сообщества», то есть «организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы преступлений, предусмотренных статьями 148, 149, частями первой и второй статьи 213, статьями 214, 243, 244, 280 и 282» УК, или за участие в таком сообществе. Идея такой статьи само по себе неплоха. Она расширяет возможность уголовной репрессии за организованную насильственную деятельность, расистскую и иную антиконституционную пропаганду. Ведь пока в УК были только ст. 239 (Организация объединения, посягающего на личность и права граждан) с довольно ограниченной диспозицией и ст. 210 (Организация преступного сообщества), которая наказывала за участие в группировке, нацеленной на совершение только тяжких и особо тяжких преступлений, в число которых не входят ни хулиганство, ни расистская пропаганда, ни многое другое.

Правда, набор статей несколько странен. С одной стороны, в списке отсутствуют некоторые вполне подходящие статьи: массовые беспорядки и ряд других тяжких преступлений, но, наверное, именно потому, что у них максимальные сроки наказания выше пяти лет, так что они подходят под ст. 210. Менее понятно, почему в списке нет ст. 136 (Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина). И главное, с расширением ст. 280 и ст. 282¹ стала столь же безразмерной.

Вторая новая статья 282² рассматривает как уголовное преступление сам факт руководства или участия в экстремистской организации, то есть уже ликвидированной или запрещенной⁴⁶ судом за экстремистскую деятельность. Уголовная ответственность за продолжение запрещенной деятельности – принципиальное новшество для нашего законодательства. Его можно было бы всерьез обсуждать при адекватно узком определении экстремизма (правда, тогда было бы разумнее слить статьи 282¹ и 282² в одну), но не при нынешних сверхоблегченных критериях запрета.

Кроме того, непонятно, что именно будет считаться «участием». Вопрос о контроле за деятельностью незарегистрированной (в данном случае – лишенной регистрации или и ранее ее не имевшей) организа-

46 Понятие ликвидации применяется к зарегистрированным общественным и религиозным объединениям, а запрета – к незарегистрированным.

ции всегда был весьма туманен, и новое законодательство, вводя ответственность, никак не прояснило при этом проблему. В принципе, ситуация аналогична ситуации ст. 210, по которой надо доказать членство в преступном сообществе. Но там речь идет о серьезных преступниках, которые не могут оказаться в банде по недоразумению. Здесь же легко представить себе ситуацию, когда члены ликвидированной организации могут не усмотреть криминала в своих, например, собраниях и обсуждениях. Критерия публичности в определении экстремистской деятельности тоже нет. Но по ст. 282² криминал тут есть.

Хорошо хоть, что продолжение деятельности организации после ее приостановления является только административным правонарушением – по новой ст. 20.2¹ КоАП.

Совершенно новой является идея реестра «экстремистских материалов», который следует вести (непонятно, правда, кому именно) для недопущения их публикации. Возможно, в обществе с качественно более высокой информационной «связностью» этот метод и сработал бы, но и в этом, относящемся к отдаленному будущему, случае, потребовалась бы огромная работа, чтобы сделать такой реестр актуальным, действительно представительным и доступным для всех. Эффект же от этой работы был бы не так уж велик. Но при заданном определении экстремизма соответствующие тексты будут, как показано выше, исчисляться многими тысячами. Находить их в тысячах печатных источников, а потом каждый материал утверждать в суде – непосильная задача для составителей реестра, а регулярно знакомиться со стремительно растущим огромным реестром – непосильная задача для всех граждан. И при этом распространение таких материалов не только запрещено для СМИ, но и объявлено уголовным преступлением. Очевидно, что на практике реестр будет составляться крайне выборочно, то есть с юридической точки зрения – совершенно произвольно, что представляет для граждан, СМИ и издательств опасность столь же произвольного преследования. Впрочем, для физических лиц норма закона носит пока отсылочный характер: нет таких статей ни в КоАП, ни в УК. Хотя, в принципе, распространение «экстремистских материалов» вполне может подойти и под ст. 280 – до пяти лет.

Итак, закон очень плох. Если сформулировать совсем коротко, то столь жесткие меры в ныне существующей политической обстановке (а не при явной угрозе фашистского путча, например) не имели бы никакого основания даже при очень узком определении экстремизма, а столь широкое определение экстремизма не имеет вообще никакого

позитивного смысла и не может сочетаться даже с самыми мягкими санкциями.

Мы здесь не будем обсуждать, какие политические механизмы сделали возможным принятие такого закона. Понятно, что в наибольшей степени закон политически выгоден недобросовестным сотрудникам прокуратуры и регистрирующих органов: именно они могут почти произвольно преследовать теперь практически любые (как было показано выше) организации и СМИ, а также отдельных людей и даже коммерческие структуры.

Такие возможности могут использоваться тройко: для преследования национал-радикалов и иных политических крайних элементов, для преследования любых неугодных властям (скорее всего – местным) организаций, СМИ и отдельных граждан, и, наконец, для банального вымогательства. Трудно усомниться в том, что коррупциогенный потенциал нового законодательства будет в той или иной степени задействован. Еще меньше оснований сомневаться в том, что на основе антиэкстремистского закона возможны вполне произвольные политические преследования. Например, краснодарские власти уже пригрозили новороссийским правозащитникам применением к ним нового закона за информационную поддержку мирных протестов турок-месхетинцев⁴⁷.

Зато есть серьезные основания сомневаться в эффективности применительно к декларируемому предмету противодействия. Ведь главная претензия тех же правоохранительных органов, да и большинства экспертов, к прежде существовавшему законодательству заключалась в том, что оно недостаточно четко определяло, что именно является преступным в области агитации и пропаганды. Претензию не всегда высказывали открыто, но, несомненно, имели в виду, трактовали решение в каждом конкретном случае как политическое и старались уклоняться от него. В ситуациях же, напротив, мотивированных политическими или иными пристрастиями – против или за подозреваемого, обвиняемого или подсудимого, – решение тоже неявно мотивировалось недостаточной четкостью нормы. Именно из-за этого возникали нелепые коллизии с научными экспертизами смысла слов «бей жидов» и еще многое в том же роде. Теперь, получив гораздо более широкое определение запрещаемых высказываний, судьи, прокуроры и следователи окажутся лишь в еще большей растерянности, а недобросовестная их часть получит еще более широкую возможность для произ-

47 Пресс-релиз Новороссийского комитета по правам человека от 16 июля 2002 г.

вольного применения закона: ведь буквально исполнить его просто невозможно⁴⁸.

Разумеется, принятие закона станет – и стало уже – началом новой «кампании по борьбе», но кампаниям свойственно затухать. Единственная причина, по которой власть может быть живо заинтересована в постоянном поддержании такой кампании – участие в мировой анти-террористической коалиции. Но для этого новый закон представляет собой слишком неудачный инструмент, как юридически (см. выше), так и политически: его применение очень похоже на неоправданные политические репрессии.

Таким образом, мы можем предположить, что Президент не так уж заинтересован в реальном действии им же выдвинутого закона. Разумеется, он не может от него прямо отказаться, но отсутствие объективной заинтересованности открывает принципиальную возможность для исправления возникшей ситуации. Некоторые соображения о том, как это можно было бы сделать, мы приведем ниже.

Но сперва придется порассуждать о том, каким мы хотели бы видеть направление развития законодательства, если бы нынешнего анти-экстремистского закона и вовсе не было. И это не чисто схоластическое упражнение, а способ определить возможное направление реального реформирования.

Наши предложения, как если бы этого закона не было

Некоторые наши эксперты высказались в том духе, что действующее законодательство не стоит менять, пока по нему не накопится судебная практика, позволяющая реально судить о его эффективности. В принципе, с этим можно было бы согласиться, если бы можно было ожидать, что такая практика действительно накопится в обозримом будущем, но рассчитывать на это, увы, не приходится. Так что о реформировании права во многом приходится рассуждать априори, из более общих соображений. В частности – из тех, которые были сформулированы в первой части этой главы.

48 Мы не рассматриваем здесь катастрофическую перспективу буквального исполнения закона, так как оно означало бы стремительное закрытие чуть ли не всей прессы и огромной массы организаций, а также массовые уголовные репрессии. Даже при самых пессимистических оценках нынешней власти трудно предположить, что именно это является ее целью.

Одним из таких соображений является очень широкое распространение агрессивной ксенофобии в нашем обществе. Это вызывает серьезные проблемы в противодействии, ибо некоторые антиконституционные по сути формы поведения или, чаще, высказывания, воспринимаются как нормальные или хотя бы терпимые. Изменить эту ситуацию в скором будущем невозможно. С другой стороны, преследования ксенофобии со стороны нашего нынешнего государства всегда чреваты неоправданными нарушениями гражданских свобод. Поэтому следовало бы, как верно пишет Роман Сапожников, сосредоточиться на наиболее опасных и грубых формах, именно на них сфокусировать и политическое внимание, и юридические инструменты.

Следует учесть также четко обозначенную Михаилом Красновым позицию, что антиэкстремистское законодательство (как бы его ни называть) призвано не бороться с той или иной идеологией, с теми или иными политическими идеалами и целями, а защищать основы конституционного строя – в первую очередь, демократию и права человека. Да, конечно, хорошо было бы, если бы Россия признала коммунизм преступным в том же смысле, в каком Германия признала преступным нацизм⁴⁹, но этого не случилось и уже не случится. При этом для России наиболее актуально идеологические и политическое наследие именно нашего тоталитарного режима, а не германского или итальянского, включая, конечно, националистическую компоненту этого нашего наследия. Даже сейчас коммунистические радикальные и отчасти радикальные течения гораздо влиятельнее аналогичных по радикальности движений, ориентирующихся на западноевропейские праворадикальные образцы. Таким образом, принципиально неверно, на наш взгляд, прицельно запрещать один из нескольких распространенных в России идеологических типов мотивировки противозаконной деятельности. В этом и нет никакой необходимости, так как законодательство лучше строить не идеологически, а строго на основе Конституции и международных обязательств страны. Попросту говоря, защищать надо «что-то», а не «от чего-то». С точки зрения пропагандистской концентрации только на «фашизме» (это слово приходится писать в кавычках ввиду его крайне многозначного использования в этой самой про-

49 Коммунизм – в его конкретном ленинско-сталинском исполнении, а не в многочисленных иных версиях, равно как в Нюрнберге не были признаны преступными учения и группировки, лишь сходные идеологически с нацистскими. Впрочем, здесь нет смысла углубляться в эту тему.

паганде) является поощрением иным по своей идеологической основе радикальным политическим течениям.

Из этого вытекает и наше отношение к проблеме запретов на символику. Если в Европе, как верно отмечает Александр Осипов, запрет на свастику есть акт исторического очищения, то у нас он не только не играет этой роли, но и косвенно реабилитирует серп и молот. Нельзя также не учитывать то, сколько трудностей и несообразностей возникает при попытках сформулировать «корректные» запреты на символику и применять уже существующие, явно некорректные. Гораздо проще практически и правильно теоретически рассматривать ту или иную символику только как одно из косвенных доказательств в делах о той или иной противозаконной пропаганде. Если символика содержательно совпадает с контекстом применения, она может помочь интерпретировать контекст, если же не совпадает, то и применение ее не виновно.

Ключевым пунктом всех споров о противодействии национал-радикалам всегда была **ст. 282 (ранее – 74) УК**. Начнем с нее и мы.

Сложности с применением ст. 282 известны двух видов – с определением самого события преступления и с определением степени его тяжести. И эти две сложности, естественно, взаимосвязаны. В формулировке «Действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности» в разъяснении нуждается чуть ли не каждое слово. Но ни закон, ни какие-то иные источники права этих разъяснений не дают.

Кроме того, в статье явно отсутствует понятие социальной розни, стоящее в Конституции в одном ряду с другими, и понятие «дискриминация», хотя пропаганда таковой (по ряду признаков) запрещена соответствующей Конвенцией. Так что, сперва стоит, наверное, прокомментировать эти пробелы.

Что касается социальной розни, то, вероятно, авторы Конституции имели в виду что-то вроде «классовой борьбы», но ничего не пояснили, так что «социальную рознь», точнее, к каким, какого типа социальным группам данный запрет может относиться, каждый волен понимать по-своему. Конечно, конституционная норма и не должна быть слишком детальной, но для применения она либо должна быть достаточно очевидной как норма прямого действия, либо конкретизирована в законах. Ни того, ни другого мы не имеем. Безусловно, разжигать рознь и вражду между любыми социальными группами – рабочими и

работодателями, мелкими производителями и оптовыми скупщиками, коренными жителями и приезжими, гражданами и иностранцами, молодыми и пожилыми, рэперами и панками и т.д., и т.п. – не следует. Но все ли такие чреватые враждой и конфликтами оппозиции нуждаются в законодательном регулировании, как можно предполагать сейчас, в отсутствии уточнений конституционного запрета? И, главное, все ли формы такой розни должны законодательно запрещаться или все-таки надо признать, что «мягкие» формы розни есть лишь повод для морального осуждения? Вопросы вроде бы почти риторические, но конструктивных ответов на них нет⁵⁰.

Мы предлагаем исходить из конституционного ограничения, сформулированного в цитирувавшемся уже выше п. 3 ст. 55 Конституции: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». С этой точки зрения явно криминальны разве что призывы к насилию и дискриминации по признаку социальной принадлежности. Но если с насилием все более или менее ясно, то с дискриминацией по социальным признакам (в отличие от этнических, например) – не очень.

Некоторые виды социальные дискриминации уже существуют – например, по возрасту или полу (ограничения на брачный возраст, на избирательное право, неравенство полов в возрасте получения социальной пенсии и многое другое). Поскольку общество явно не намерено отказаться от некоторых форм неравноправия людей, оно должно оставить себе возможность обсуждать границы такого неравноправия. Соответственно, невозможно заранее говорить, что социальная дискриминация не может как-то расширяться (хотя тенденция в целом, конечно, к ее сужению), следовательно, нельзя запретить (тем более в уголовном порядке) любые призывы к расширению социальной дискриминации. Запрещать и криминализовать можно только призывы к уже запрещенным законом (и международными обязательствами) кон-

50 Недоумение по этому поводу высказывалось и раньше, см. например: Мельников М.А., начальник отдела Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ // Материалы конференции «Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним» (31 марта – 1 апреля 1998 года). М., 1998. (Далее – «Материалы конференции 1998») С. 54-55

кретным видам дискриминации. И тогда уже неважно, является критерий дискриминации социальным, религиозным или этническим, – важно, что запрещается призыв к нарушению закона.

В переводе на язык статей УК это означает, что список видов равноправия, нарушение которых наказывается по ст. 136, должен модифицироваться в соответствии с существующими законодательными актами о недискриминации. При этом, возможно, прямо в статье стоит ввести термин «дискриминация». А публичный призыв к нарушению ст. 136 следует включить в диспозицию ст. 282 (или того, что из нее получается по мере учета всех наших предложений).

Возвращаясь к нынешней диспозиции ст. 282, нельзя не упомянуть, что одна серьезная попытка дать разъяснение ее терминов все-таки была предпринята. Речь идет о Методических рекомендациях «Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды», подготовленных в июне 1999 г. Отделом по надзору за исполнением законов о межнациональных отношениях Генеральной прокуратуры и Отделом юридической психологии НИИ проблем укрепления законности и правопорядка⁵¹. В них даны вполне разумные рекомендации по назначению экспертизы, разъяснения терминов, приведен длинный и тоже вполне разумный перечень возможных признаков возбуждения вражды. Но рекомендации остались лишь рекомендациями, и, может быть, это даже хорошо, поскольку в них есть три весьма существенных недостатка.

Во-первых, все признаки вражды равномерно применяются к этнической и религиозной сферам. Но, как уже не раз говорилось в этой книге, если неприемлемы «утверждения о природном превосходстве одной нации, расы, ... и неполноценности или порочности других», то те же утверждения о религии (которая и стоит на месте многоточия) вполне естественны и не могут быть запрещаемы.

Во-вторых, авторы рекомендаций никак не решают проблему отделения общественно опасного, то есть уголовно наказуемого, деяния от прочих. Между тем, многие высказывания и тексты не толерантны в довольно мягкой форме, о чем мы уже говорили выше, и с точки зрения здравого смысла никакой общественной опасности не представляют или представляют, но столь малую, что речь об уголовной ответственности идти не может. Границу рекомендации никак не обознача-

⁵¹ Текст опубликован на сайте нашего проекта: http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/genproc_instr.html

ют, так что следователи по-прежнему не смогут понять, в каких же случаях заводить дело, а судьи будут весьма неравномерно выбирать наказание из весьма широкого диапазона, предоставленного частью первой ст. 282.

В-третьих, вслед за комментариями к УК авторы рекомендаций настаивают на необходимости доказывания умысла (исключенного уже из самого текста статьи). Впрочем, никаких рекомендаций в этом отношении они как раз и не дают.

Затруднения, которые не смогли обойти авторы рекомендаций, объективно присущи диспозиции статьи и, собственно говоря, не могут быть разрешены каким-то всем очевидным способом. Выход из такой ситуации – только разделение составов. Не претендуя на полноценное законодательное предложение, мы намерены далее высказать ряд соображений по такому разделению и затем дать приблизительный проект того, что получится на месте ст. 282.

1. Ввиду невозможности общепонятным способом выделить именно общественно опасные, криминальные способы возбуждения вражды, унижения и пропаганды превосходства, следует такие действия, не отягченные иными признаками, о которых речь пойдет ниже, по возможности декриминализовать. Их вполне можно перенести в КоАП. А уголовным преступлением считать только многократные такие действия, скажем, в случае, если до этого обвиняемый уже дважды привлекался к административной ответственности или хоть единожды – к уголовной за расистские преступления. Впрочем, за ничем не отягченное «возбуждение вражды» не следует приговаривать к лишению свободы.

2. Надо обязательно учитывать рецидив по статье, с тем чтобы сконцентрировать внимание именно на убежденных и последовательных расистах. Более того, лица, ранее прибегавшие к идеологически мотивированному насилию, за противозаконную пропаганду должны обязательно приговариваться именно к лишению свободы. Но в целом, стандартные правила учета рецидива, заданные ч. 2 ст. 68 УК, для «пропагандистских» статей представляются нам слишком жесткими.

3. Имеет смысл совсем исключить «пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии», оставив только возбуждение вражды по этому признаку. По религиозному критерию нельзя, конечно, допускать дискриминацию и ее пропаганду, но это уже другой состав.

4. Публичные призывы к дискриминации, точнее, к запрещенным ее видам, должны быть наказуемы строже, чем просто негативные высказывания расистского толка («возбуждение вражды» в широком

смысле). При этом не имеет значения, каковы эти виды дискриминации, так что, вероятно, этот состав стоит выделить в отдельную статью. Но и здесь лишение свободы стоит применять только при наличии квалифицирующих признаков.

5. В ст. 282 и в отдельной статье о пропаганде дискриминации, если она будет, не имеет особого смысла такой квалифицирующий признак, как «действие, совершенное организованной группой». С одной стороны, публичная пропаганда вообще крайне редко производится совсем в одиночку. С другой стороны, само участие в такой группе, если она действует систематически, уже должно составлять отдельный состав преступления. Надо выполнять обязательство России по ст. 4 п. b Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации – объявить преступным само участие в организованной деятельности, поощряющей расовую дискриминацию или подстрекающую к ней. Другое дело, что не так просто решить, когда организация должна быть просто запрещена, а когда ее деятельность столь опасна, что само участие в ней есть уголовное преступление. Видимо, здесь нужно исходить из какого-то достаточно четкого количественного критерия. Очевидно, это означает появление дополнительных статей в УК и в КоАП.

6. Применению насилия самому по себе не место в «пропагандистских» статьях. Для этого есть п. «е» ст. 63 УК и соответствующие квалифицирующие признаки в других статьях. По нашему мнению, рассматривать расистский мотив только какотягчающее обстоятельство по ст. 63 не всегда достаточно. Для всех насильственных преступлений (а не для некоторых, как сейчас) имеет смысл ввести и квалифицирующий признак, с тем чтобы по возможности обеспечить жесткое и прицельное преследование именно расистского насилия⁵² как особо опасного для общества.

7. Впрочем, кроме расистски мотивированных преступлений, есть и иные идеологически мотивированные преступления. Нам представляется, что для общества не менее опасны политически мотивированные погромы, чем расово мотивированные. Конечно, есть преступления сугубо расистского характера, но мы считаем возможным и верным по существу рассматривать деятельность национал-радикалов в

52 Т.е. в меру того, насколько вообще можно побудить следователей расследовать наличие расистского мотива. Но проблема уклонения следователей от этой своей обязанности не зависит от формулировок статей УК, скорее – от строгости и исполняемости внутриведомственных инструкций.

комплексе; тогда, кстати, под создаваемые нормы подпадут и иные радикальные течения. Применительно к УК это означает, что формулировку п. «е» ст. 63 и упомянутого квалифицирующего признака можно расширить, дополнив его (как кое-где в новом антиэкстремистском законодательстве) также политическими и идеологическими мотивами, а также мотивом вражды по отношению к какой-то социальной группе. В данном случае нам не так важно, что именно следует считать социальной группой: если преступники выделяют какую-то группу в качестве объекта ненависти и из этой ненависти совершают преступления, это достаточное основание считать их деятельность особенно опасной, так же как и расистские преступления. Кроме того, не расистские, но типичные для политических и идеологических радикалов преступления надо учитывать наряду с расистскими в соответствующих перечнях статей.

8. Стоило бы прямо включить в национальное законодательство формулировки Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это упростило бы многое в формулировках того же УК. Но такая реформа не является строго обязательной. В принципе, ее могут заменить и соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда.

9. Вообще, без обязательных разъяснений в данной ситуации не обойтись. В закон невозможно втиснуть все частные случаи и оговорки. А никакого общепринятого представления в обществе (стоит только сравнить мнения наших экспертов Краснова и Лихачева) и, соответственно, в судебном корпусе по таким темам, как преследование ксенофобии и дискриминации, нет и в скором будущем не предвидится. Да, суд – не автомат по раздаче приговоров, но это не повод для законодателя и для толкователя закона не уточнять норму закона там, где суд явно затрудняется с ее применением.

10. Штрафы должны быть действительно серьезным наказанием. Но мы не беремся здесь оценить, надо ли менять существующую в УК сетку штрафов, так что оставляем их далее примерно так, как есть.

Таким образом, мы получили необходимость модификации ст. 63, 136 и 282, ряда «насильственных» статей УК, введения двух новых статей в КоАП и двух новых в УК (их номера уже включены в предлагаемые диспозиции статей). Приведем – в качестве базы для дальнейшей дискуссии – приблизительные (без учета требований юридической техники) формулировки.

Ч. 1 ст. 136 могла бы называться «Дискриминация» и формулироваться так:

«Дискриминация, то есть нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и иных признаков, равноправие по которым охраняется законом, причинившее вред правам и законным интересам граждан».

Остальное в статье можно и не менять.

Ст. 282 стала бы гораздо длиннее:

«Статья 282. Расистская пропаганда и возбуждение религиозной вражды

1. Действия, направленные на возбуждение религиозной вражды, а также расистская пропаганда, то есть возбуждение вражды, унижение достоинства или пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации,

– наказываются штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев.

2. Те же деяния, совершенные:

а) лицом с использованием своего служебного положения;

б) лицом, имеющим судимость по статьям 136, 136¹, 148, 149, 208, 239, 280 [естественно, без учета изменений, внесенных новым законом], 282, 282¹, 354,

– наказываются штрафом в размере от шестисот до тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести до десяти месяцев, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок от года до трех лет.

3. Деяния, описанные в пунктах 1 и 2, совершенные с угрозой применения насилия, а равно пропаганда насилия по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды или по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы,

– наказываются штрафом в размере от восьмисот до тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восьми до двенадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок от года до четырех лет».

4. Деяния, описанные в пунктах 1, 2 или 3, совершенные лицом, имеющим судимость за насильственные преступления, совершенные по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы,

– наказываются лишением свободы на срок от года до четырех лет.

Примечание: К ответственности по части 1 данной статьи привлекаются только лица, ранее дважды привлекавшиеся к административной ответственности по статьям 20.3¹ и 20.3² КоАП».

Кстати, квалифицирующие признаки пп. 2 и 4 этой статьи было бы вполне уместно распространить также и на ст. 280.

Диспозиция соответствующей статьи в КоАП может практически совпадать с диспозицией п. 1 ст. 282. Например:

«Статья 20.3¹. Расистская пропаганда и возбуждение религиозной вражды

Действия, направленные на возбуждение религиозной вражды, а также расистская пропаганда, то есть возбуждение вражды, унижение достоинства или пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации и если эти действия не образуют состав уголовного преступления,

влекут наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда либо административный арест на срок до пятнадцати суток».

Статья о пропаганде дискриминации могла бы иметь номер 136¹ (могла бы и 282¹, но мы предпочитаем первый вариант). Начиналась бы она так:

«Статья 136¹. Пропаганда дискриминации

1. Пропаганда, публичная или с использованием средств массовой информации, действий, предусмотренных ст. 136 УК ...»

И далее – по тексту ст. 282, за исключением Примечания.

По применению всех этих статей необходимо было бы специальное постановление Пленума Верховного Суда. Именно в нем следовало бы подтвердить, что доказательство прямого умысла по этим статьям не требуется. В нем же могло бы быть разъяснена возможность использования той или иной символики в качестве одного из доказательств косвенного умысла. Многое можно было бы взять из текста упоминавшихся выше Методических указаний, подготовленных в недрах Генеральной прокуратуры. Стоило бы рассмотреть часто встречающиеся

частные случаи, например, особенности религиозной пропаганды, публичное отрицание Холокоста и т.д.

Просто невысказано все это перенести прямо в нормы законов, иначе их пришлось бы слишком часто пересматривать. Так что «метод меню» (термин специалиста по западному фашизму Александра Галкина⁵³) лучше реализовывать не в самом законе, а в комментариях к нему, желательно – в обязательных для применения.

В таком же постановлении (оно может быть и не одно) вполне уместно рассмотреть проблему художественных и научных текстов. В принципе, художественное или научное творчество не должно быть наказуемо. Но прямо такую оговорку внести нельзя, так как она позволит почти любой текст представлять как художественный или научный и даже подтолкнет к тому. Выход – в разграничении самого текста и его употребления. Например, научная публикация не подпадает под статью, если сопровождается соответствующим комментарием. Художественный текст сам по себе вообще не криминален, то есть его автор не подсуден по факту авторства, зато распространение этого текста, если оно происходит не в художественном, а в общественно-политическом контексте, может быть криминальным (и отвечать будет распространитель, каковым может оказаться и сам автор). Конечно, оценка контекста – дело для суда сложное, но посильное.

Кстати, разъяснения Верховного Суда могли бы быть им предложены, с некоторыми изменениями, и для соответствующих статей законов о СМИ и об ассоциациях.

Преследование организованной расистской или антиконституционной деятельности представляет собой не менее сложную проблему, чем преследование индивидуальной деятельности. Здесь тоже надо как-то развести меры административной и уголовной ответственности.

Мы не видим необходимости сокращать количество предупреждений, которые выносятся организации или СМИ перед подачей иска о ликвидации (закрытии, запрете). Проблема здесь не в сложности процедуры, а в низком качестве ее исполнения. Но одно упрощение все-таки напрашивается. Если член руководства организации или постоянный автор СМИ (а можно определить круг и шире) осужден в административном или уголовном порядке по статьям, соответствующим конституционным запретам для ассоциаций и СМИ, это мож-

53 Галкин А.А., ведущий специалист Института социологии РАН // Материалы конференции 1998. С. 75-76

но приравнять к предупреждению. Причем снято оно может быть, тем самым, только путем отмены приговора данному активисту. В конце концов, если ассоциация или СМИ нарушили закон, то ведь это сделал и кто-то персонально. Если же это нарушение не заслуживает даже административного наказания, то, видимо, не стоит предъявлять претензии и к ассоциации или СМИ. Конечно, само наличие двух или трех таких нарушений еще не есть основание для автоматической ликвидации, но тут уж нет сомнений, что на третий раз у суда есть основания серьезно об этом подумать.

Если объединение ликвидировано как расистское, государство обязано по вышеупомянутому ст. 4 п. б Конвенции преследовать и членов этого объединения. То же, очевидно, должно относиться к иным видам антиконституционной деятельности, запрет которой и так был предусмотрен всеми законами об ассоциациях. Но, с другой стороны, если основания ликвидации объединения не были уголовными (то есть не было уголовных преследований активистов), то и наказание для членов не может быть уголовным, а только административным. Следует учитывать при этом, что наказание за членство становится, тем самым, одним из трех шагов, необходимых для того, чтобы подпасть под ч. 1 ст. 282 в предложенной нами формулировке.

Вариант соответствующей статьи в КоАП:

«Статья 20.3². Организация деятельности общественного или религиозного объединения, партии или профсоюза, в отношении которого принято решение о ликвидации по основаниям, вытекающим из статьи 13 пункта 5 Конституции.

Организация деятельности общественного или религиозного объединения, партии или профсоюза, в отношении которого принято решение о ликвидации по основаниям, вытекающим из статьи 13 пункта 5 Конституции, или участие в нем, если эти действия не образуют состава уголовного преступления –

влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на участников – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда».

Уголовное наказание за продолжение деятельности запрещенной организации представляется нам неоправданным хотя бы потому, что практически невозможно убедительно установить, является ли какая-то деятельность продолжением деятельности именно той организации. Для этого нет никаких разумных критериев. Это не значит, конечно, что пренебрежение запретом не должно наказываться, но либо это продолжение противозаконно само по себе, и тогда вступает в силу

административная или уголовная ответственность активистов, либо оно не является по сути продолжением той же деятельности. Иное дело – продолжение приостановленной деятельности, оно легче идентифицируется и справедливо признано в антиэкстремистском законодательстве административным правонарушением.

Что же должно отличать просто ликвидируемые организацию, неформальное объединение или СМИ (юридическая форма тут роли не играет) от уголовно преследуемых? Видимо, размах антиконституционной деятельности. Например, чтобы попасть во вторую категорию, недостаточно иметь два-три административных правонарушения со стороны активистов, а только не менее пяти уголовных преступлений. Если таковых преступлений меньше, то, наверное, для привлечения к ответственности еще кого-то, кроме непосредственных исполнителей, достаточно таких категорий, как «организация преступления», «подстрекательство» или «соучастие». Но если преступная деятельность ведется в группировке достаточно широко, нет уже необходимости доказывать вину каждого отдельного ее члена, и можно считать преступлением само членство в ней. Примерно так это понимается в ст. 210 УК, но ст. 210 трактует только о тяжких и особо тяжких преступлениях, а мы говорим о расистски мотивированных преступлениях и преступлениях, направленных против основ конституционного строя (они вовсе не всегда являются тяжкими).

Хорошей основой для соответствующей уголовной статьи могла бы стать введенная новым законом ст. 282¹. Можно даже оставить термин «экстремистское сообщество», хотя лучше избегать политологических терминов. Если уж нужно краткое название, надо хотя бы добавить слово «преступное». Предлагаемый вариант (компромиссный в смысле названия):

«Статья 282¹. Организация преступного экстремистского сообщества

1. Создание преступного экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения преступлений, предусмотренных статьями 136, 136¹, 148, 149, 205, 208, 212, 239, 278, 279, 280 [только без учета изменений, естественно, внесенных новым законом (см. выше)], 282, 354 настоящего Кодекса, а также иных преступлений по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы, члены какой группы лиц совершили более пяти указанных преступлений, а равно руководство таким сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных

представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения указанных преступлений –

наказываются штрафом в размере от восьмисот до тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от десяти до двенадцати месяцев, либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

2. Участие в преступном экстремистском сообществе –

наказывается штрафом в размере от ста до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до семи месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются штрафом в размере от восьмисот до тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от десяти до двенадцати месяцев либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в преступном экстремистском сообществе, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Понятно, что на практике такая статья может и совмещаться со ст. 210.

Представляется, что любое российское национал-радикальное объединение среднего или крупного размера, если добросовестно расследовать деятельность его членов, подпадет под предлагаемую ст. 282¹. Конечно, расследование потребует некоторого времени. Но если представить себе, что органы прокуратуры всерьез за это взялись, лидеры и ведущие активисты реальных национал-радикальных группировок, включая неформальные группировки скинхедов, вынуждены были бы немедленно свернуть свою деятельность или оказаться в тюрьме. Серьезному давлению подверглись бы также «смешанные» организации, в которых относительно умеренное руководство терпит довольно ра-

дикальную часть актива. Скорее всего, даже вялое – но не настолько все-таки, как сейчас! – применение предложенного механизма репрессии заметно понизило бы порог терпимого в обществе, не задевая при этом основную массу активных граждан. Предлагаемый механизм все-таки сильно ограничивает возможность грубого давления на относительно умеренных активистов и их объединения, и тем самым становится применимее нынешних нивелирующих формулировок.

Теперь осталось добавить еще **несколько частных предложений**.

В формулировках целого ряда законов так или иначе воспроизведена конституционная формула: «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства».

Здесь явно нуждается в уточнении понятие «подрыв безопасности». Это не значит, что должен быть отдельный «закон о подрыве», наоборот, Пленум Верховного Суда мог бы указать, какие именно преступления или правонарушения соответствуют этому конституционному запрету, а если какие-то аспекты этого понятия не отражены в законодательстве (что, наш взгляд, маловероятно), то какие именно – и как можно было бы исправить ситуацию?

Существует также некоторая неуверенность в том, что слово «насильственное» относится также и к «нарушению целостности», хотя по строению фразы это выглядит именно так. Во всяком случае, нередко приходится слышать, что любой, даже самый мирный сепаратизм антиконституционен. (А ведь речь может идти даже не о сепаратизме, а, наоборот, о призыве «из центра» отделить от России какую-то ее часть, скажем, Чечню или остров Итуруп.) Эта грамматическая коллизия также нуждается в авторитетном комментарии.

Фонд «ИНДЕМ» в своем докладе 1998 г. предлагал вести реестр экстремистских (в терминологии доклада = радикальных) группировок. Мысль эта кажется нам весьма плодотворной. Только не нужно создавать официальный реестр с некими юридическими последствиями для тех, кто в него будет включен. Это потребовало бы сложной процедуры, видимо, с привлечением судебной власти, да и вообще, несколько сомнительно.

Оснований для юридических выводов хватает и без реестра, а вот для чего он действительно нужен, так это для того, чтобы облегчить задачу контролирующим органам: чиновникам Минюста, Минпе-

чати или прокуратуры зачастую не под силу (или лень, но тут важен результат, а не мотив) вычленив в многотысячном массиве зарегистрированных и сопоставив с ним массиве незарегистрированных ассоциаций и СМИ те, в отношении которых есть серьезные основания для подозрений в антиконституционной деятельности. Чтобы помочь чиновникам, достаточно было бы компактного экспертного органа, открытого для сотрудничества с общественными объединениями и исследовательскими центрами. Составляемый реестр был бы, конечно, мотивирован примерами, но все равно носил бы сугубо рекомендательный характер, так что ошибки или злоупотребления при включении в такой список должны были бы, в принципе, обнаруживаться и исправляться при проверке соответствующими чиновниками.

Такой экспертный орган мог бы быть создан при Администрации Президента, что, кстати, и предполагалось еще в 1997 г. при учреждении президентской Комиссии по противодействию политическому экстремизму. Но тогда комиссия состояла из слишком крупных чиновников и политиков, и работать практически не могла. А нужен именно небольшой экспертный центр, единственная связь которого с государственной властью – право рассылать бумаги на бланке Администрации. Даже финансировать такой центр лучше из негосударственных источников – для независимого контроля и привлечения более квалифицированных кадров.

Как альтернативу реестру можно рассматривать составление специальных инструкций для проверяющих инстанций, как это предложено Романом Сапожниковым. И такие инструкции составлять, действительно, надо. Но, во-первых, инструкции, основанные на формальных признаках, не так уж хорошо помогут с обнаружением именно подозреваемых на антиконституционную деятельность группировок, часть которых, к тому же, не зарегистрирована. А во-вторых, составители реестра могли бы вполне плодотворно сотрудничать и в деле составления и корректировки инструкций.

Пока остается не очень ясно, как же корректно идентифицировать вооруженные и, тем более, военизированные формирования. Нечеткость критериев в этой области затрудняет применение соответствующих запретов. И все-таки, если мы не хотим скатиться к превращению политической борьбы в гражданскую войну большей или меньшей интенсивности, такие запреты нужны. Во всяком случае, на вооруженные формирования. Один доказанный факт такого рода однозначно свидетельствует о весьма опасной направленности данной

организации, что должно влечь ее ликвидацию, может быть, даже в ускоренном порядке.

Иное дело – военизированность той или иной структуры. Нелепо на этом основании запрещать Армию Спасения, но мы склонны согласиться с Осиповым, что политической партии военизированной структурой быть не следует. Ведь партия – не просто общественная организация, а организация, способная претендовать на участие в государственной власти.

Вообще, цель сохранения демократии вполне допускает (как в ряде вполне демократических стран) такие средства, как выдвижение определенных требований к внутренней демократичности самих партий: демократический процесс не может нормально функционировать и всегда оказывается под угрозой, если его основные участники сами не практикуют демократию. Сейчас закон о партиях предъявляет партиям некоторые требования в этом смысле, и их список можно было бы даже и расширить. И уж точно нельзя допускать устройства партии или ее части на военный лад.

Вместо заключения

Мы, естественно, ничуть не склонны «подводить итоги» дискуссии. К тому же, принятие антиэкстремистского законодательства ставит политически и даже принципиально очень сложную задачу возвращения на путь конструктивного совершенствования правовой базы: мы не сомневаемся, что просто отменить новые законы и «начать сначала» в ближайшее время не удастся. Это означает, что надо обсуждать возможность модификации возникшей новой правовой базы в духе наших (или каких-то иных) предложений, что возможно только путем адаптации хотя бы части только что принятого «антиэкстремистского пакета».

Одновременно хотелось бы предостеречь антифашистски настроенную часть общественности от апелляций к этому пакету. Не следует его легитимизировать в общественном сознании. Применять крайне выгодные для нее нормы прокуратура сможет и без нашей помощи и подсказки. Наша же задача – предложить другие, более безопасные для общества, пути противодействия национал-радикальной угрозе и стремиться реализовать эти предложения.

Увы, пока, невозможно предложить конкретный план модификации только что возникшей новой правовой базы, но какие-то предположения в этой области сделать уже можно.

Как можно видеть из приведенных выше рассуждений, некоторые

положения новых законов нам кажутся сами по себе вполне или отчасти приемлемыми. На них можно сконцентрировать внимание и внести поправки.

Есть также положения, нуждающиеся в развитии, например, чисто отсылочная фраза в ст.14 закона «О противодействии экстремистской деятельности»: «непринятие должностным лицом в соответствии с его компетенцией мер по пресечению экстремистской деятельности влечет за собой установленную законодательством Российской Федерации ответственность». Конечно, можно обойтись без слов «экстремистская деятельность», но было бы полезно внести в КоАП конкретную статью о непринятии мер против, как сказано в Конституции, «пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду». Важно также прописать аналогичные нормы дисциплинарной ответственности, на что справедливо указано в докладе ПЦ «Мемориал» (см.).

Видимо, следует признать факт юридического определения экстремистской деятельности как свершившийся. Но, разумеется, никакого существенного прогресса не удастся достичь, пока это определение столь широко. Необходимо в рамках общественной и академической дискуссии продемонстрировать, что столь специфическое, в сущности чрезвычайное, законодательство должно быть очень четко и узко сфокусировано. Пусть это станет понятно не сразу всем, но хотя бы наиболее вменяемым политикам и чиновникам.

В частности, невозможно вести разумную дискуссию о реформировании уголовных норм, когда одна из ключевых статей, а именно ст. 280, столь безразмерна по существу. В этой безразмерности просто тонут все частные изменения. Другие неудачные или даже опасные, на наш взгляд, положения (например, административное приостановление деятельности организаций) можно тоже параллельно обсуждать, но надо учитывать, что смысл всех норм антиэкстремистского законодательства существеннейшим образом меняется в зависимости от определения самого экстремизма.

Пока трудно сказать, когда и как может произойти столь принципиальный пересмотр только что принятого закона, но без этого заметно улучшить законодательство вряд ли удастся. С другой стороны, политически неизбежная пауза дает всем заинтересованным участникам время для дискуссии. Главное, чтобы за время этой паузы различные чиновники не успели слишком сильно злоупотребить новыми законами.

С нашей точки зрения, в качестве промежуточной задачи можно рассматривать резкое сужение определения экстремизма в новом законе. Мы не намерены представлять оптимальное определение, ибо

его просто не может быть, но считаем необходимым сузить определение хотя бы до следующего (попутно слегка улучшив, на наш взгляд, формулировки):

«противоправная деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

подрыв безопасности Российской Федерации [желательно все-таки удалить из-за неясности формулировки];

захват, присвоение или незаконное удержание власти;

создание незаконных вооруженных формирований;

осуществление террористической деятельности;

возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или социальной вражды, связанное с насилием или призывами к насилию;

осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и иных насильственных преступлений по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

2) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;

3) умышленное финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий».

Можно, конечно, сказать, что такое определение просто сводит определение к перечню статей УК, но это и хорошо. Зато отобраны такие преступления, по отношению к которым применение сверхжестких мер «антиэкстремистского пакета» не столь опасно. Впрочем, некоторые меры все-таки очень важно было бы удалить как можно скорее – расширение ст. 280 УК, нелепую норму о ликвидации организации на основании отсутствия обжалования предупреждения, приостановление деятельности организации без суда.

Таким образом, вырисовываются два направления работы – обсуждение с политиками и чиновниками путей пересмотра закона «О противодействии экстремистской деятельности» и обсуждение более или менее целостной альтернативы, обязательно учитывающей при этом часть нововведений. Эти две задачи взаимосвязаны, но все-таки первая – преимущественно политическая, а вторая – преимущественно интеллектуальная. И мы надеемся, что наша книга вносит некоторый вклад в ее решение.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Действующее законодательство (июнь 2002 г.)

Предлагаемые выдержки из законодательства по состоянию на июнь 2002 г., то есть до принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности» и сопряженных с ним поправок в другие законы, были отобраны применительно к тому, что противозаконная деятельность национал-радикалов, помимо совершения ими «обычных» преступлений и правонарушений, не связанных прямо с их спецификой, может осуществляться в четырех видах – пропаганда национальной и религиозной розни, практические действия, направленные против тех или иных этнических или религиозных групп, пропаганда, направленная на свержение конституционного строя, практические действия, направленные на такое свержение – вплоть до мятежа.

Конституция

Статья 13, п. 5

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Статья 29, п. 2

Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Статья 15, п. 4

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международные обязательства России*Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации**Статья 2, п. 1«б»*

Каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями.

Статья 4

Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:

а) объявляют наказуемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) объявляют противозаконным и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, наказуемым законом.

*Международный пакт о гражданских и политических правах**Статья 19*

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государствен-

ных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц,

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

*Конвенция о защите прав человека и основных свобод**Статья 9. Свобода мысли, совести и религии*

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10. Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмот-

рены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11. Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 17. Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Статья 18. Пределы использования ограничений в отношении прав

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

Уголовный кодекс

Статья 63. Обстоятельства, отягчающие наказание.

п. «е». «Совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды ...»

Эта же формулировка встречается в качестве квалифицирующего признака, повышающего тяжесть наказания, в следующих статьях УК:

Статья 105. Убийство.

Ч. 2, п. «л».

Статья 111. Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью.

Ч. 2, п. «е».

Статья 112. Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью.

Ч. 2, п. «е».

Статья 117 Истязание.

Ч. 2, п. «з».

(Примеч.: В этой статье квалифицирующий признак делает преступление из среднего тяжким.)

Статья 244. Надругательство над телами умерших и местами их захоронения.

Ч. 2, п. «б» сформулирован шире: «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, а равно в отношении скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, либо мест захоронения участников борьбы с фашизмом».

Основные относящиеся к нашей теме статьи УК:

Статья 136. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина

1. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам граждан, –

наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, –

наказывается штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься

определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Статья 148. Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий

Незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов –

наказывается штрафом в размере до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Статья 149. Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них

Незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения, –

наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 205. Терроризм

1. Терроризм, то есть совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях –

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) группой лиц по предварительному сговору;
- б) неоднократно;
- в) с применением огнестрельного оружия, –

наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены организованной группой либо повлекли по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, –

наказываются лишением свободы на срок от десяти до двадцати лет.

Статья 208. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем

1. Создание вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом, а равно руководство таким формированием –

наказываются лишением свободы на срок от двух до семи лет.

2. Участие в вооруженном формировании, не предусмотренном федеральным законом, –

наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Статья 209. Бандитизм

1. Создание устойчивой вооруженной группы (банды) в целях нападения на граждан или организации, а равно руководство такой группой (бандой) –

наказываются лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

2. Участие в устойчивой вооруженной группе (банде) или в совершаемых ею нападениях –

наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

Статья 210. Организация преступного сообщества (преступной организации)

1. Создание преступного сообщества (преступной организации) для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, а равно руководство таким сообществом (организацией) или входящими в него структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп

в целях разработки планов и условий для совершения тяжких или особо тяжких преступлений –

наказываются лишением свободы на срок от семи до пятнадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

2. Участие в преступном сообществе (преступной организации) либо в объединении организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп –

наказывается лишением свободы на срок от трех до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются лишением свободы на срок от десяти до двадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

Статья 212. Массовые беспорядки

1. Организация массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти, –

наказывается лишением свободы на срок от четырех до десяти лет.

2. Участие в массовых беспорядках, предусмотренных частью первой настоящей статьи, –

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

3. Призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно призывы к насилию над гражданами –

наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Статья 239. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан

1. Создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением –

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного

дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Участие в деятельности указанного объединения, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, – наказываются штрафом в размере от ста до трехсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до трех месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет.

Статья 278. Насильственный захват власти или насильственное удержание власти

Деяния, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, –

наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

Статья 279. Вооруженный мятеж

Организация вооруженного мятежа либо активное участие в нем в целях свержения или насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации либо нарушения территориальной целостности Российской Федерации –

наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

Статья 280. Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации

1. Публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации –

наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации, –

наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Статья 282. Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды

1. Действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации,

- наказываются штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок от двух до четырех лет.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) с применением насилия или с угрозой его применения;
 - б) лицом с использованием своего служебного положения;
 - в) организованной группой, –
- наказываются лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

Статья 354. Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны

1. Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны – наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации либо лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, –

наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Законы об общественных объединениях, партиях и СМИ

*Закон «О средствах массовой информации»
от 27 декабря 1991 г.*

Статья 4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации

Ее часть первая гласит:

«Не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, ... для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжиганию национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости и розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости».

(в ред. Федерального закона от 19.07.1995 № 114-ФЗ)⁵⁴

Последующие статьи цитируются выборочно:

Статья 13. Отказ в регистрации

Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

<...>

3) если название, примерная тематика и (или) специализация средства массовой информации представляют злоупотребление свободой массовой информации в смысле части первой статьи 4 настоящего Закона;

Статья 16. Прекращение и приостановление деятельности

Деятельность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа или Министерства печати и информации Российской Федерации.

<...> Основанием для прекращения судом деятельности средства массовой информации являются неоднократные в течение двенадцати месяцев нарушения редакцией требований статьи 4 настоящего Закона, по поводу которых регистрирующим органом или Министерством печати и информации Российской Федерации делались письменные

⁵⁴ Указанным Федеральным законом процитированная часть ст. 4 была дополнена словами «а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости».

предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Основанием для приостановления судом (судьей) деятельности средства массовой информации может служить только необходимость обеспечения иска, предусмотренного частью первой настоящей статьи.

Статья 51. Недопустимость злоупотребления правами журналиста

<...> Запрещается использовать право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

Статья 59. Ответственность за злоупотребление свободой массовой информации

Злоупотребление свободой массовой информации, выразившееся в нарушении требований статьи 4 настоящего Закона, – влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Злоупотребление правами журналиста, выразившееся в нарушении требований ст. 50 (скрытая запись – А.В.) и 51 настоящего Закона, либо несоблюдение обязанностей журналиста – влечет уголовную или дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г.

Статья 16. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справед-

ливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Ограничения на создание отдельных видов общественных объединений могут устанавливаться только федеральным законом.

Последующие статьи цитируются выборочно:

Статья 23. Отказ в государственной регистрации общественного объединения и порядок его обжалования

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:

если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям статей 16, 19, 20, 21 настоящего Федерального закона и законам об отдельных видах общественных объединений;

<...> если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Статья 24. Символика общественных объединений

<...> Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства.

Статья 41. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации

Общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в органах юстиции, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими законами.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не зарегистрированными в органах юстиции, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Статья 42. Приостановление деятельности общественных объединений

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по решению суда в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В случае нарушения общероссийскими и международными общественными объединениями статьи 16 настоящего Федерального закона, а также совершения действий, противоречащих уставным целям, Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в руководящие органы данных объединений представление об указанных нарушениях и устанавливает срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, деятельность общественных объединений приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации.

Приостановление деятельности межрегиональных, региональных и местных общественных объединений осуществляется судом соответствующего субъекта Российской Федерации по заявлению прокурора данного субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

Орган, регистрирующий общественные объединения, вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественных объединений после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе.

Статья 43. Последствия приостановления деятельности общественного объединения

В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением суда, приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

Если в течение установленного судом срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, по-

служившее основанием для приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данного объединения, вносит в суд заявление о его ликвидации.

Статья 44. Ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях:

нарушения требований статьи 16 настоящего Федерального закона; виновного нарушения своими действиями прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушений закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения по указанным в данной статье основаниям вносится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального и местного общественных объединений по указанным в данной статье основаниям вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г.

Статьи 6–23 цитируются выборочно:

Статья 6. Наименование политической партии

1. В наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, не допускается использование наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации в связи с нарушением пункта 1 статьи 9 настоящего Федерального закона.

5. <...> Запрещается использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства

Статья 7. Символика политической партии

2. В качестве эмблемы и иных символов политической партии не могут быть использованы эмблемы и иные символы <...> организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена.

3. <...> Запрещается использовать символику, оскорбляющую или порочащую Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства.

Статья 8. Основные принципы деятельности политических партий

2. Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Статья 9. Ограничения на создание и деятельность политических партий

1. Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

2. Включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

3. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе пони-

мается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Статья 23. Членство в политической партии

10. Членство в политической партии не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола, происхождения, имущественного положения, места жительства.

Статья 39. Приостановление деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения

1. В случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона и иных федеральных законов федеральный регистрирующий орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. В случае, если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федерального регистрирующего органа не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления федерального регистрирующего органа.

2. В случае нарушения региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона и иных федеральных законов соответствующий территориальный регистрирующий орган выносит региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее одного месяца. В случае, если региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение территориального регистрирующего органа не было обжаловано в суд, деятельность регионального отделения или иного структурного подразделения политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и авто-

номного округа на основании заявления соответствующего территориального регистрирующего органа.

3. Регистрирующие органы вправе внести в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения после вынесения двух письменных предупреждений в соответствии с подпунктом «в» пункта 1 статьи 38 настоящего Федерального закона, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или если они не признаны судом не основанными на законе. Заявление федерального или территориального регистрирующего органа в суд о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения не может быть внесено в суд в период рассмотрения им жалоб на указанные предупреждения.

4. В случае, если местное или первичное отделение политической партии не является юридическим лицом, установленную настоящим Федеральным законом ответственность за допущенные указанным местным или первичным отделением нарушения несет соответствующее региональное отделение политической партии.

5. Деятельность политической партии, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть приостановлена по основаниям, предусмотренным подпунктами «г» и «д» пункта 3 статьи 41 настоящего Федерального закона, в течение четырех лет со дня голосования на указанных выборах.

6. Не допускается приостановление деятельности политической партии со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов Президента Российской Федерации до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1, 4 и 5 статьи 9 настоящего Федерального закона.

7. Не допускается приостановление деятельности регионального отделения политической партии со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица соответствующего субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) до дня официального опубликования результатов ука-

занных выборов, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1, 4 и 5 статьи 9 настоящего Федерального закона.

Статья 40. Последствия приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения

1. В случае приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения на срок, установленный решением суда, приостанавливаются права политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения как учредителя средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением осуществления расчетов, связанных с хозяйственной деятельностью политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов и штрафов, и расчетов по трудовым договорам (контрактам).

2. В случае, если в течение установленного решением суда срока приостановления деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения нарушения, послужившие основанием для такого приостановления, будут устранены, после окончания указанного срока политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение возобновляет свою деятельность.

3. В случае неустранения политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением нарушений, послуживших основанием для приостановления их деятельности, федеральный или территориальный регистрирующий орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, вносит в соответствующий суд заявление о ликвидации данной политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Статья 41. Ликвидация политической партии

1. Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда Российской Федерации.

2. Решение съезда политической партии о ликвидации политической партии принимается в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 25 настоящего Федерального закона и уставом политической партии.

3. Политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда Российской Федерации в случае:

а) невыполнения требований пунктов 1, 4 и 5 статьи 9 настоящего Федерального закона;

б) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

в) неучастия политической партии в выборах в соответствии со статьей 37 настоящего Федерального закона;

г) отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее ста членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;

д) отсутствия необходимого числа членов политической партии, предусмотренного пунктом 2 статьи 3 настоящего Федерального закона.

4. Заявление о ликвидации политической партии вносится в Верховный Суд Российской Федерации федеральным регистрирующим органом.

5. Политическая партия, федеральный список которой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов, не может быть ликвидирована по основаниям, предусмотренным подпунктами «г» и «д» пункта 3 настоящей статьи, в течение четырех лет со дня голосования на указанных выборах.

6. Не допускается ликвидация политической партии по решению Верховного Суда Российской Федерации со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов Президента Российской Федерации до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1 статьи 9 настоящего Федерального закона.

Статья 42. Ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии

1. Региональное отделение и иное структурное подразделение политической партии могут быть ликвидированы по решению органа

политической партии, уполномоченного ее уставом, по решению суда, а также в случае ликвидации политической партии.

2. Ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии по решению органа политической партии, уполномоченного ее уставом, осуществляется на основании и в порядке, предусмотренных уставом политической партии. О принятом решении указанный уполномоченный орган незамедлительно в письменной форме сообщает в федеральный регистрирующий орган для внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

3. Ликвидация регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии по решению суда осуществляется в случае:

а) невыполнения требований пунктов 1, 4 и 5 статьи 9 настоящего Федерального закона;

б) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии;

в) отсутствия в региональном отделении политической партии необходимого числа членов политической партии, предусмотренного пунктом 2 статьи 3 настоящего Федерального закона.

4. Заявление о ликвидации регионального отделения и иного структурного подразделения политической партии вносится в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и автономного округа федеральным регистрирующим органом или соответствующим территориальным регистрирующим органом.

5. Не допускается ликвидация регионального отделения политической партии по решению суда со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица соответствующего субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации) и до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1 статьи 9 настоящего Федерального закона.

Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г.

Этот закон, разумеется, является не единственным законом о выборах, действующим в России, но интересующие нас положения практически одинаковы во всех.

Цитируем выборочно:

Статья 34. Наименование и эмблема избирательного объединения, избирательного блока

Символика избирательного объединения, избирательного блока не должна нарушать право на интеллектуальную собственность, право на товарный знак, оскорблять или порочить государственные символы (флаги, гербы, гимны) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, иного государства, религиозные символы и национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали.

Статья 60. Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации

1. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, предвыборные агитационные материалы и выступления на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганду войны. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, злоупотребление свободой массовой информации в иных формах, запрещенных законодательством Российской Федерации. <...>

5. В случае нарушения зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов, пункта 1 настоящей статьи избирательная комиссия обязана, а иные органы, организации и граждане, указанные в пункте 1 статьи 90 настоящего Федерального закона, вправе обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. <...>

7. В случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленных настоящим Федеральным законом правил проведения предвыборной агитации соот-

ветствующая избирательная комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

Прочие законы

Закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» от 19 мая 1995 г.

Статья 6. Борьба с проявлениями фашизма

Важнейшим направлением государственной политики Российской Федерации по увековечению Победы советского народа в Великой Отечественной войне является решительная борьба с проявлениями фашизма. Российская Федерация берет на себя обязательство принимать все необходимые меры по предотвращению создания и деятельности фашистских организаций и движений на своей территории.

В Российской Федерации запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах.

Кодекс об Административных правонарушениях (действует с 1 июля 2002 г.)

Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования

1. Нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования – влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

2. Нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования – влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на участников – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

<...>

Статья 20.3. Демонстрирование фашистской атрибутики или символики

Демонстрирование фашистской атрибутики или символики в целях пропаганды такой атрибутики или символики –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией фашистской атрибутики или символики или административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией фашистской атрибутики или символики.

Статья 5.26. Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях

1. Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от трех до восьми минимальных размеров оплаты труда.

2. Оскорбление религиозных чувств граждан либо осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г.

Этот закон пока даже не рассматривается применительно к национал-радикальным группировкам, но вполне мог бы рассматриваться. Кроме того, он структурно очень похож на законопроект, направленный против политического экстремизма, и является для него своего рода прецедентом.

Цитируем выборочно:

Статья 3. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:

терроризм – насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения обществен-

ной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений;

террористическая деятельность – деятельность, включающая в себя:

1) организацию, планирование, подготовку и реализацию террористической акции;

2) подстрекательство к террористической акции, насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях;

3) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции;

4) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

5) финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им;

<...> террористическая акция – непосредственное совершение преступления террористического характера в форме взрыва, поджога, применения или угрозы применения ядерных взрывных устройств, радиоактивных, химических, биологических, взрывчатых, токсических, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых веществ; уничтожения, повреждения или захвата транспортных средств или других объектов; посягательства на жизнь государственного или общественного деятеля, представителя национальных, этнических, религиозных или иных групп населения; захвата заложников, похищения человека; создания опасности причинения вреда жизни, здоровью или имуществу неопределенного круга лиц путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера либо реальной угрозы создания такой опасности; распространения угроз в любой форме и любыми средствами; иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий;

преступления террористического характера – преступления, предусмотренные статьями 205-208, 277 и 360 Уголовного кодекса Рос-

сийской Федерации. К преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, если они совершены в террористических целях. Ответственность за совершение таких преступлений наступает в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации;

террорист – лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме;

террористическая группа – группа лиц, объединившихся в целях осуществления террористической деятельности;

террористическая организация – организация, созданная в целях осуществления террористической деятельности или признающая возможность использования в своей деятельности терроризма. Организация признается террористической, если хотя бы одно из ее структурных подразделений осуществляет террористическую деятельность с ведома хотя бы одного из руководящих органов данной организации.

Статья 25. Ответственность организации за террористическую деятельность

1. Организация признается террористической и подлежит ликвидации на основании решения суда.

Президентские «антиэкстремистские» законопроекты

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О противодействии экстремистской деятельности

Настоящим Федеральным законом в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, целостности Российской Федерации и безопасности государства определяются основные формы и методы противодействия экстремистской деятельности, устанавливаются меры ответственности за ее осуществление.

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона применяемые основные понятия означают:

«экстремистская деятельность (экстремизм)» – противоправные действия организаций и (или) физических лиц по насильственному

захвату власти или насильственному удержанию власти; насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации; осуществлению террористической деятельности; возбуждению национальной, расовой или религиозной вражды; воспрепятствованию законной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; воспрепятствованию законной деятельности религиозных объединений или совершению религиозных обрядов, законному проведению собраний, митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования; организации и осуществлению массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма в связи с политической, расовой, национальной или религиозной нетерпимостью; совершению действий, направленных на нарушение прав и свобод человека и гражданина; причинению вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением; пропаганде и публичному демонстрированию нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики запрещенной организации, либо атрибутики или символики, свидетельствующих о принадлежности к такой организации или об осуществляемой ею деятельности, а равно подготовка либо публичные призывы к совершению таких действий и их финансирование;

«экстремистская организация» – политическая партия, общественное (религиозное) объединение или иная организация, в отношении которых судом принято решение об их ликвидации или запрете их деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности;

«экстремистские материалы» – предназначенные для публичного обнародования документы либо иные материальные носители информации, содержащие призывы к осуществлению экстремистской деятельности

Статья 2. Основные принципы противодействия экстремистской деятельности

Противодействие экстремистской деятельности основывается на следующих принципах:

законность;

приоритет обеспечения безопасности Российской Федерации;

признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организаций;

приоритет мер предупреждения экстремистской деятельности;

сотрудничество государства с политическими партиями, общественными (религиозными) объединениями, иными организациями и гражданами в противодействии экстремистской деятельности.

Статья 3. Субъекты противодействия экстремистской деятельности

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции.

Статья 4. Основные направления противодействия экстремистской деятельности

Противодействие экстремистской деятельности осуществляется по следующим основным направлениям:

выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих проявлению экстремистской деятельности;

принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности;

выявление, предупреждение и пресечение деятельности организаций и физических лиц, подготавливающих осуществление экстремистской деятельности, способствующих осуществлению такой деятельности или осуществляющих ее;

выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование правонарушений, являющихся проявлениями экстремистской деятельности;

установление законодательством Российской Федерации запрета на осуществление экстремистской деятельности, включая пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики запрещенной организации, либо атрибутики или символики, свидетельствующих о принадлежности к такой организации или об осуществляемой ею деятельности.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления принимают необходимые социально-экономические, организационные, идеологические, пропагандистские и иные меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Статья 5. Профилактика экстремистской деятельности.

В целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъек-

тов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические меры по предупреждению экстремистской деятельности.

Статья 6. Вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

В случае подготовки политической партии, общественного (религиозного) объединения или иной организации к осуществлению экстремистской деятельности соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган в пределах своей компетенции выносит политической партии, общественному (религиозному) объединению или иной организации, допустившей нарушение, письменное предупреждение о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения.

Предупреждение может быть обжаловано в установленном порядке.

Статья 7. Приостановление деятельности общественного (религиозного) объединения

В случае осуществления общественным (религиозным) объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой причинение вреда личности, правам и свободам человека и гражданина, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган с момента его обращения в суд с заявлением о ликвидации (запрете) общественного (религиозного) объединения в пределах своей компетенции вправе своим решением приостановить деятельность общественного (религиозного) объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации (запрете).

Решение регистрирующего органа или иного государственного органа о приостановлении деятельности общественного (религиозного) объединения до рассмотрения судом заявления о его приостановлении может быть обжаловано в суд.

Статья 8. Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о подготовке к осуществлению экстремистской деятельности и при отсутствии оснований для возбуждения уголовного преследова-

ния соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган в пределах своей компетенции объявляет руководителю политической партии, общественного (религиозного) объединения или иной организации, а также другим лицам в письменной форме предостережение о недопустимости такой деятельности.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке.

Предостережение может быть обжаловано в установленном порядке

Статья 9. Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов

В случае распространения через средства массовой информации экстремистских материалов регистрирующий орган или уполномоченный государственный орган по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций в порядке, предусмотренном федеральным законом, в письменной форме предупреждает учредителя и (или) редакцию (главного редактора) этого средства массовой информации о недопустимости таких действий.

Предупреждение может быть обжаловано в установленном порядке.

Статья 10. Ответственность политических партий, общественных (религиозных) объединений за осуществление экстремистской деятельности

В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность политических партий, общественных (религиозных) объединений, цели или действия которых преследуют осуществление экстремистской деятельности.

Политические партии, общественные (религиозные) объединения несут установленную законом ответственность за осуществление экстремистской деятельности.

Статья 11. Ответственность организаций, оказывающих содействие осуществлению экстремистской деятельности

Организации, оказывающие содействие осуществлению экстремистской деятельности, подлежат ликвидации по решению суда в порядке, предусмотренном федеральным законом, в случае:

предоставления экстремистской организации финансовых средств, объектов собственности, учебной, полиграфической и ма-

териально-технической базы для осуществления экстремистской деятельности;

оказания экстремистской организации после ее ликвидации финансовой поддержки, предоставления помещений, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных видов материально-технических средств, обеспечивающих ее функционирование.

Заявление о ликвидации организации по указанным в части первой настоящей статьи основаниям направляется в суд Генеральным прокурором Российской Федерации либо подчиненными ему прокурорами.

Имущество организации, ликвидируемой по указанным в части первой настоящей статьи основаниям по решению суда, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, подлежит обращению в собственность Российской Федерации. Решение об обращении имущества в собственность Российской Федерации выносится судом одновременно с решением о ликвидации организации.

Статья 12. Ответственность средств массовой информации за распространение экстремистских материалов

В Российской Федерации запрещается распространение в средствах массовой информации экстремистских материалов.

В случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов и при наличии предусмотренных федеральным законом оснований регистрирующий орган или уполномоченный государственный орган по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций обращается в суд с иском о прекращении деятельности соответствующего средства массовой информации. В целях необходимости обеспечения иска регистрирующий орган или уполномоченный государственный орган по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций может обратиться в суд с заявлением о приостановлении деятельности соответствующего средства массовой информации.

Статья 13. Недопущение использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования для осуществления экстремистской деятельности

При проведении дискуссий и обсуждений на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования не допускается размещения материалов, содержащих призывы к осуществлению экстремистской деятельности. В случае появления подобных материалов лицо, являющееся администратором (модератором) либо провай-

дером сайта, обязано незамедлительно принять необходимые меры к их удалению с сайта.

В случае размещения экстремистских материалов на сайтах в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования органы прокуратуры Российской Федерации обращаются к лицу, являющемуся администратором (модератором) сайта в российском секторе либо провайдером зарубежного сектора телекоммуникационных сетей общего пользования. С предписанием в течение 24 часов снять экстремистские материалы с сайта.

В случае отказа сайт может быть заблокирован по решению суда.

Решение о блокировании сайта принимается судом в 5-дневный срок на основании соответствующего представления, внесенного прокурором.

Блокирование сайта возлагается на оператора связи, обеспечивающего предоставление владельцу сайта доступа к информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Невыполнение судебного решения является основанием для аннулирования лицензии оператора связи.

Статья 14. Ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление экстремистской деятельности

Высказывания должностного лица, а также иного лица, состоящего на государственной или муниципальной службе, о необходимости, допустимости, возможности или желательности осуществления экстремистской деятельности, сделанные публично, либо при исполнении должностных обязанностей, либо с указанием занимаемой должности, а равно непринятие должностным лицом мер по пресечению экстремистской деятельности влекут за собой установленную законодательством Российской Федерации ответственность.

Государственные органы и вышестоящие должностные лица обязаны незамедлительно принять необходимые меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших действия, указанные в части первой настоящей статьи.

Статья 15. Ответственность граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности

За осуществление экстремистской деятельности граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут

уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, лицо, участвовавшее в осуществлении экстремистской деятельности, может быть ограничено в доступе к государственной и муниципальной службе, военной службе по контракту и службе в правоохранительных органах, а также к работе в образовательных учреждениях и к занятию частной детективной и охранной деятельностью.

Членство в экстремистской организации или принадлежность к ней, а также работа по найму в средствах массовой информации до их ликвидации (запрета) по решению суда в связи с осуществлением экстремистской деятельности не являются основанием для ограничения прав граждан и привлечения их к ответственности, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Статья 16. Недопущение осуществления экстремистской деятельности при проведении массовых акций

При проведении собраний, митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетирования не допускается осуществление экстремистской деятельности.

Организаторы массовых акций несут ответственность за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел Российской Федерации.

Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

При проведении массовых акций не допускается участие в них экстремистских организаций, использование их символики и атрибутики, а также экстремистских материалов.

В случае возникновения обстоятельств, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, организаторы массовой акции или лица,

ответственные за ее проведение, обязаны принять незамедлительные меры к устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений и дополнений
в законодательные акты Российской Федерации
в связи с принятием Федерального закона
«О противодействии экстремистской деятельности»

Статья 1. Внести в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964, № 24, ст. 407, Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 49, ст. 4696; 2000, № 33, ст. 3346) следующие изменения:

Пункт 3 статьи 115 изложить в следующей редакции:

«3) дела о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных и централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных и централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории одного субъекта Российской Федерации;».

Абзац пятый статьи 116 изложить в следующей редакции:

«о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений; о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;».

Статья 2. Внести в статью 19 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16, ст. 503; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 14, ст. 1666) следующие дополнение и изменение:

дополнить статью новой частью третьей следующего содержания:

«Не могут быть приняты на службу в милицию граждане, лишенные на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать должности сотрудников милиции, в течение указанного срока.»;

часть третью-седьмую считать соответственно частями четвертой-восьмой.

Статья 3. Внести в Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878) изменение, изложив часть первую статьи 25¹ в следующей редакции;

«В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям политических партий, общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.».

Статья 4. Внести в статью 56 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1797; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150) следующие дополнение и изменение:

дополнить статью новым пунктом 2 следующего содержания:

«2. Лицо, лишенное решением суда права работать в образовательном учреждении в течение определенного срока, не может быть принято на работу в образовательное учреждение в течение этого срока.»;

пункты 2 и 3 считать соответственно пунктами 3 и 4.

Статья 5. Внести в Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018, № 12, ст. 1093) следующие изменения и дополнения:

В статье 26:

название статьи изложить в следующей редакции:

«Статья 26. Ликвидация общественного объединения и запрет судом общественного объединения, не являющегося юридическим лицом»;

часть вторую после предложения первого дополнить предложением следующего содержания: «Имущество общественного объединения, признанного судом экстремистской организацией, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, конфискуется и обращается в доход государства.»;

дополнить статью новой частью четвертой следующего содержания:

«В случае нарушения общественным объединением, не являющимся юридическим лицом, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, иных федеральных законов соответствующий регистрирующий орган или иной орган государственной власти в рамках своей компетенции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, вправе обратиться в суд с заявлением о запрете деятельности общественного объединения.»;

части четвертую-восьмую считать соответственно частями пятой-девятой.

В статье 27:

абзац первый части первой после слов «общественное объединение» дополнить словами «зарегистрированное в органах юстиции.»;

дополнить статью новой частью второй следующего содержания:

«Для осуществления уставных целей общественное объединение, не зарегистрированное в органах юстиции, имеет право:

свободно распространять информацию о своей деятельности;

проводить собрания своих членов и участников;

представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в законах об отдельных видах общественных объединений;

выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.»;

часть вторую и третью считать соответственно частями третьей и четвертой.

Дополнить Федеральный закон статьей 29¹ следующего содержания:

Статья 29¹. Обязанность общественных объединений публично выражать несогласие с экстремистской деятельностью своих членов

В случае публичного заявления руководителя или члена общественного объединения о необходимости, допустимости, возможности или желательности применения насилия либо совершения иных общественно опасных деяний в целях незаконного изменения конституционного строя, нарушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также о допустимости наделения незаконными преимуществами, либо подавления отдельных лиц (групп населения) по признаку (признакам) расы, национальности, языка, отношения к религии или убеждения без указания о том, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица обвинительного приговора суда за осуществление экстремистской деятельности общественное объединение, в котором состоит это лицо, обязано незамедлительно публично заявить о своем несогласии с его высказываниями или действиями.».

4. Статьи 42 и 43 изложить в следующей редакции:

«Статья 42. Приостановление деятельности общественных объединений

В случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок для их устранения.

В случае если в установленный срок эти нарушения не устраняются, соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган в рамках своей компетенции вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

Решение регистрирующего органа или иного государственного органа о приостановлении деятельности общественного объединения

до рассмотрения судом заявления о его ликвидации (запрете) может быть обжаловано в суд.

В случае осуществления общественным объединением экстремистской деятельности, повлекшей причинение вреда личности, правам и свободам человека и гражданина, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку и общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующий регистрирующий орган или иной государственный орган в рамках своей компетенции обращается в суд с заявлением о ликвидации (запрете) общественного объединения и в целях обеспечения решения суда вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации (запрете).

Порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Статья 43. Последствия приостановления деятельности общественного объединения

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению регистрирующего органа или иного государственного органа, приостановившего эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации (запрете) общественного объединения, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.»

В статье 44:

Часть первую изложить в следующей редакции:

«Основаниями ликвидации общественного объединения и запрета его деятельности являются:

нарушение общественным объединением требований статей 16 и 29¹ настоящего Федерального закона;

нарушение общественным объединением прав и свобод граждан; неоднократные или грубые нарушения общественным объединением закона или иных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.»;

дополнить статью частью пятой следующего содержания:

«Основания и порядок ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.»

Из названия и части первой статьи 45 слово «суда» исключить.

Статья 6. Внести изменение в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 25, ст. 2954), дополнив его статьей 282¹ следующего содержания:

«Статья 282¹. Организация экстремистского сообщества

Создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам политической, социальной, расовой, национальной или религиозной нетерпимости преступлений, предусмотренных статьями 148, 149, 213, 214, 243, 280 и 282 настоящего Кодекса (преступления экстремистской направленности), а равно руководство таким экстремистским сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности –

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до четырех лет.

Участие в экстремистском сообществе либо публичные призывы к совершению экстремистской деятельности –

наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо лишением сво-

боды на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в экстремистском сообществе, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.»

Статья 7. Внести в статью 24 Федерального закона от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 51, ст. 5681) следующие дополнение и изменение:

Дополнить статью новой частью третьей следующего содержания: «Лицам, владеющим на законном основании оружием, запрещается иметь его при себе (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма) во время участия в собраниях, митингах, демонстрациях, уличных шествиях, пикетированиях или иных массовых акциях.»;

часть третью считать частью четвертой.

Статья 8. Внести изменение в Федеральный закон от 21 июня 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 30, ст. 3586), дополнив пункт 1 статьи 7 словами «, а также в случае лишения его решением суда, вступившим в законную силу, права проходить службу в таможенных органах в течение определенного срока.»

Статья 9. Внести в Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2, ст. 224; 1999, № 16, ст. 1933) следующие дополнения:

Статью 20 дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его ре-

шением суда, вступившим в законную силу, права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.»

Пункт 1 статьи 20¹ дополнить абзацем шестым следующего содержания:

«возникновения обстоятельств, предусмотренных пунктом 3 статьи 20 настоящего Федерального закона.»

Статья 10. Внести в Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613; 2001, № 7, ст. 620; № 30, ст. 3061) следующие изменение и дополнения:

В абзаце пятом пункта 5 статьи 34 слова «а также с гражданами, отбывавшими наказание в виде лишения свободы» заменить словами «отбывавшими наказание в виде лишения свободы, контракт не может быть заключен с гражданами, лишенными на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать воинские должности, в течение указанного срока».

В статье 51:

пункт 1 дополнить подпунктом «з» следующего содержания:

«з) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока.»;

подпункт «д» пункта 2 дополнить словами «, а также в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока».

Статья 11. Внести в статью 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33, ч. I, ст. 3418) следующие дополнение и изменение:

пункт 2 дополнить новым подпунктом 4 следующего содержания:

«4) зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами, в случае если хотя бы одной из сторон является экстремистская организация, либо физическое лицо, привлекаемое к ответственности за экстремистскую деятельность, либо организация, прямо или косвенно находящаяся в собственности или под контролем такой организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию такой организации или лица.»;

подпункты 4 и 5 считать соответственно подпунктами 5 и 6.

Статья 12. Внести в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ч. I, ст. 4921) следующие дополнения:

подпункт «а» пункта 1 части второй после цифр «282,» дополнить цифрами «282¹,»;

часть пятую после цифр «272-274,» дополнить цифрами «282¹,».

Статья 13. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ч. I, ст. 1) следующие дополнение и изменение:

Дополнить Кодекс статьей 20.2¹ следующего содержания:

«Статья 20.2¹. Организация деятельности запрещенного общественного (религиозного) объединения или участие в такой деятельности

Организация деятельности общественного (религиозного) объединения, в отношении которого имеется решение о его ликвидации или приостановлении либо запрете его деятельности, а также участие в такой деятельности –

влекут наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда, на участников – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.».

Статью 20.3 изложить в следующей редакции:

«Статья 20.3 Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской либо иной запрещенной атрибутики или символики

Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики запрещенной организации, либо атрибутики или символики, свидетельствующей о принадлежности к такой организации или осуществляемой ею деятельности, –

Влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией нацистской либо иной запрещенной атрибутики или символики либо административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией нацистской либо иной запрещенной атрибутики или символики.».

Часть первую статьи 23.1 после цифр «20.2,» дополнить цифрами «20.2¹,».

Закон «О противодействии экстремистской деятельности» и связанные с ним изменения в законодательстве

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О противодействии экстремистской деятельности Принят Государственной Думой 27 июня 2002 года

Настоящим Федеральным законом в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее осуществление.

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:

экстремистская деятельность (экстремизм):

1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

подрыв безопасности Российской Федерации;

захват или присвоение властных полномочий;

создание незаконных вооруженных формирований;

осуществление террористической деятельности;

возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства;

осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;

4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств;

экстремистская организация – общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности;

экстремистские материалы – предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Статья 2. Основные принципы противодействия экстремистской деятельности

Противодействие экстремистской деятельности основывается на следующих принципах:

признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организаций;

законность;

гласность;

приоритет обеспечения безопасности Российской Федерации;

приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности;

сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности;

неотвратимость наказания за осуществление экстремистской деятельности.

Статья 3. Основные направления противодействия экстремистской деятельности

Противодействие экстремистской деятельности осуществляется по следующим основным направлениям:

принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Статья 4. Субъекты противодействия экстремистской деятельности

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции.

Статья 5. Профилактика экстремистской деятельности

В целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Статья 6. Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель либо подчи-

ненный ему соответствующий прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований объявления предостережения.

В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено данное предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке.

Предостережение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

Статья 7. Вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

Общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации выносится Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором. Предупреждение общественному или религиозному объединению может быть вынесено также федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующим территориальным органом.

Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае, если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок соответствующими общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения пре-

дупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном настоящим Федеральным законом порядке соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежит ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

Статья 8. Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности

В случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации уполномоченным государственным органом, осуществившим регистрацию данного средства массовой информации, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае, если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению в установленном настоящим Федеральным законом порядке.

Статья 9. Ответственность общественных и религиозных объединений, иных организаций за осуществление экстремистской деятельности

В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

В случае, предусмотренном частью четвертой статьи 7 настоящего Федерального закона, либо в случае осуществления общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора.

По указанным в части второй настоящей статьи основаниям общественное или религиозное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда также на основании заявления федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующего территориального органа.

В случае принятия судом по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, решения о ликвидации общественного или религиозного объединения их региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного или религиозного объединения либо иной организации, ликвидируемых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, подлежит обращению в собственность Российской Федерации. Решение об обращении указанного имущества в собственность Российской Федерации выносится судом одно-

временно с решением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации.

Статья 10. Приостановление деятельности общественного или религиозного объединения

В случае осуществления общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд по основаниям, предусмотренным статьей 9 настоящего Федерального закона, с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления.

Решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае приостановления деятельности общественного или религиозного объединения приостанавливаются права общественного или религиозного объединения, его региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности, данное объединение возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

Приостановление деятельности политических партий осуществля-

ется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О политических партиях».

Статья 11. Ответственность средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности

В Российской Федерации запрещаются распространение через средства массовой информации экстремистских материалов и осуществление ими экстремистской деятельности.

В случае, предусмотренном частью третьей статьи 8 настоящего Федерального закона, либо в случае осуществления средством массовой информации экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, деятельность соответствующего средства массовой информации может быть прекращена по решению суда на основании заявления уполномоченного государственного органа, осуществившего регистрацию данного средства массовой информации, либо федерального органа исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора.

В целях недопущения продолжения распространения экстремистских материалов суд может приостановить реализацию соответствующих номера периодического издания либо тиража аудио- или видеозаписи программы либо выпуск соответствующей теле-, радио- или видеопрограммы в порядке, предусмотренном для принятия мер по обеспечению иска.

Решение суда является основанием для изъятия нереализованной части тиража продукции средства массовой информации, содержащей материал экстремистской направленности, из мест хранения, оптовой и розничной торговли.

Статья 12. Недопущение использования сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности

Запрещается использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности.

В случае, если сеть связи общего пользования используется для осуществления экстремистской деятельности, применяются меры, пре-

дусмотренные настоящим Федеральным законом, с учетом особенностей, регулируемых законодательством Российской Федерации отношений в области связи.

Статья 13. Борьба с распространением экстремистских материалов

На территории Российской Федерации запрещаются издание и распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов, содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных частью первой статьи 1 настоящего Федерального закона. К таким материалам относятся:

а) официальные материалы запрещенных экстремистских организаций;

б) материалы, авторами которых являются лица, осужденные в соответствии с международно-правовыми актами за преступления против мира и человечества и содержащие признаки, предусмотренные частью первой статьи 1 настоящего Федерального закона;

в) любые иные, в том числе анонимные материалы, содержащие признаки, предусмотренные частью первой статьи 1 настоящего Федерального закона.

Установление наличия в информационных материалах признаков, предусмотренных пунктами «а» – «в» части первой настоящей статьи, осуществляется федеральным судом по месту нахождения организации, осуществившей издание таких материалов, на основании представления прокурора.

Решение суда об установлении наличия в информационных материалах признаков, предусмотренных частью первой статьи 1 настоящего Федерального закона, является основанием для изъятия нереализованной части тиража. Организация, дважды в течение двенадцати месяцев осуществившая издание экстремистских материалов, лишается права на ведение издательской деятельности.

Копия вступившего в законную силу судебного решения о признании информационных материалов экстремистскими направляется в федеральный орган исполнительной власти в сфере юстиции. Федеральный список экстремистских материалов подлежит периодическому опубликованию в средствах массовой информации.

Решение о включении материалов в федеральный список экстремистских материалов может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

Материалы, включенные в федеральный список экстремистских материалов, не подлежат распространению на территории Российс-

кой Федерации. Лица, виновные в незаконных изготовлении, распространении и хранении в целях дальнейшего распространения указанных материалов, привлекаются к административной либо уголовной ответственности.

Статья 14. Ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности

Высказывания должностного лица, а также иного лица, состоящего на государственной или муниципальной службе, о необходимости, допустимости, возможности или желательности осуществления экстремистской деятельности, сделанные публично, либо при исполнении должностных обязанностей, либо с указанием занимаемой должности, а равно непринятие должностным лицом в соответствии с его компетенцией мер по пресечению экстремистской деятельности влечет за собой установленную законодательством Российской Федерации ответственность.

Соответствующие государственные органы и вышестоящие должностные лица обязаны незамедлительно принять необходимые меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших действия, указанные в части первой настоящей статьи.

Статья 15. Ответственность граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности

За осуществление экстремистской деятельности граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, лицу, участвовавшему в осуществлении экстремистской деятельности, по решению суда может быть ограничен доступ к государственной и муниципальной службе, военной службе по контракту и службе в правоохранительных органах, а также к работе в образовательных учреждениях и занятию частной детективной и охранной деятельностью.

В случае, если руководитель или член руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без указания на то, что это его личное мне-

ние, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация обязаны в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в их деятельности признаков экстремизма.

Статья 16. Недопущение осуществления экстремистской деятельности при проведении массовых акций

При проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования не допускается осуществление экстремистской деятельности.

Организаторы массовых акций несут ответственность за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел Российской Федерации.

Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

При проведении массовых акций не допускаются привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов.

В случае обнаружения обстоятельств, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Статья 17. Международное сотрудничество в области борьбы с экстремизмом

На территории Российской Федерации запрещается деятельность общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций иностранных государств и их структурных подразделений, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международно-правовыми актами и федеральным законодательством.

Запрет деятельности иностранной некоммерческой неправительственной организации влечет за собой:

- а) аннулирование государственной аккредитации и регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- б) запрет пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве представителей данной организации;
- в) запрет на ведение любой хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации;
- г) запрет публикации в средствах массовой информации любых материалов от имени запрещенной организации;
- д) запрет распространения на территории Российской Федерации материалов запрещенной организации, а равно иной информационной продукции, содержащей материалы данной организации;
- е) запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей);
- ж) запрет на создание ее организаций-правопреемников в любой организационно-правовой форме.

После вступления в силу решения суда о запрете деятельности иностранной некоммерческой неправительственной организации уполномоченный государственный орган Российской Федерации обязан в десятидневный срок уведомить дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства в Российской Федерации о запрете деятельности на территории Российской Федерации данной организации, причинах запрета, а также о последствиях, связанных с запретом.

Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации сотрудничает в области борьбы с экстремизмом с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями, осуществляющими борьбу с экстремизмом.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений и дополнений
в законодательные акты Российской Федерации
в связи с принятием Федерального закона
«О противодействии экстремистской деятельности»
Принят Государственной Думой 27 июня 2002 года

Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты:

1. В **Гражданском процессуальном кодексе РСФСР** (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964, № 24, ст. 407; 1980, № 32, ст. 987; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 17, ст. 593; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 49, ст. 4696; 1996, № 49, ст. 5499; 2000, № 33, ст. 3346):

пункт 3 статьи 115 изложить в следующей редакции:

«3) дела о приостановлении деятельности или ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; дела о ликвидации местных и централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; дела о запрете деятельности не являющихся юридически лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных и централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; дела о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории одного субъекта Российской Федерации;»;

абзац пятый статьи 116 изложить в следующей редакции:

«о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений; о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;».

2. В статье 19 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16, ст. 503; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 14, ст. 1666):

дополнить новой частью третьей следующего содержания:

«Не могут быть приняты на службу в милицию граждане, лишенные на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать должности сотрудников милиции, в течение указанного срока.»;

части третью-седьмую считать соответственно частями четвертой-восьмой.

3. В Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-I «О средствах массовой информации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 7, ст. 300; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 30, ст. 2870; 2000, № 26, ст. 2737):

в части первой статьи 4 слова «призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны» заменить словами «осуществления экстремистской деятельности»;

в статье 16:

дополнить новой частью четвертой следующего содержания:

«Деятельность средства массовой информации может быть также прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности.»;

части четвертую и пятую считать соответственно частями пятой и шестой.

4. В Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093):

в части первой статьи 16 слова «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни» заменить словами «осуществление экстремистской деятельности»;

часть вторую статьи 26 дополнить предложением следующего содержания:

«Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного объединения, ликвидированного в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», обращается в собственность Российской Федерации.»;

в статье 27:

абзац первый части первой после слов «общественное объединение» дополнить словами «, являющееся юридическим лицом.»;

дополнить новой частью второй следующего содержания:

«Для осуществления уставных целей общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет право:

свободно распространять информацию о своей деятельности;

проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;

представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;

выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.»;

части вторую и третью считать соответственно частями третьей и четвертой;

статьи 42 и 43 изложить в следующей редакции:

«С т а т ь я 42. Приостановление деятельности общественных объединений

В случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, федеральный орган юстиции или его соответствующий территориальный орган либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения.

В случае, если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев.

Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд.

Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Статья 43. Последствия приостановления деятельности общественного объединения

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.»;

в статье 44:

часть первую изложить в следующей редакции:

«Основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;

неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.»;

дополнить частями следующего содержания:

«Порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности.»»;

в наименовании и части первой статьи 45 слово «суда» исключить.

5. Пункт 3 статьи 11 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3340) дополнить словами «или если иное не установлено федеральным законом».

6. Часть первую статьи 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878) изложить в следующей редакции:

«В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.».

7. **Статью 10 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»** (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 148; 2002, № 12, ст. 1093) дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Деятельность профсоюза, первичной профсоюзной организации может быть приостановлена или запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»».

8. **В статье 56 Закона Российской Федерации «Об образовании»** (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1797; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150):

дополнить новым пунктом 2 следующего содержания:

«2. Лицо, лишенное решением суда права работать в образовательном учреждении в течение определенного срока, не может быть принято на работу в образовательное учреждение в течение этого срока.»; пункты 2 и 3 считать соответственно пунктами 3 и 4.

9. **В Уголовном кодексе Российской Федерации** (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст. 2954; 1998, № 26, ст. 3012; 1999, № 28, ст. 3489):

в статье 280:

в наименовании слова «насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации» заменить словами «осуществлению экстремистской деятельности»;

в абзаце первом части первой слова «насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации» заменить словами «осуществлению экстремистской деятельности»;

дополнить статьями 282¹ и 282² следующего содержания:

«С т а т ь я 282¹. Организация экстремистского сообщества

1. Создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы преступлений, предусмотренных статьями 148, 149, частями первой и второй статьи 213,

статьями 214, 243, 244, 280 и 282 настоящего Кодекса (преступления экстремистской направленности), а равно руководство таким экстремистским сообществом, его частью или входящими в такое сообщество структурными подразделениями, а также создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности –

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от двух до четырех лет.

2. Участие в экстремистском сообществе –

наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, –

наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

П р и м е ч а н и е. Лицо, добровольно прекратившее участие в экстремистском сообществе, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

С т а т ь я 282². Организация деятельности экстремистской организации

1. Организация деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, –

наказывается штрафом в размере от четырехсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от четырех до семи месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, –

наказывается штрафом в размере от двухсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до четырех месяцев, либо арестом на срок до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

П р и м е ч а н и е. Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.».

10. В статье 24 Федерального закона от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 51, ст. 5681):

дополнить новой частью третьей следующего содержания:

«Лицам, владеющим на законном основании оружием, запрещается иметь его при себе (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма) во время участия в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании или иных массовых акциях.»;

часть третья считать частью четвертой.

11. Пункт 1 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 30, ст. 3586) дополнить словами «, а также в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права проходить службу в таможенных органах в течение определенного срока».

12. В статье 14 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 39, ст. 4465; 2002, № 12, ст. 1093):

наименование изложить в следующей редакции:

«С т а т ь я 14. Приостановление деятельности религиозного объединения, ликвидация религиозной организации и запрет на деятельность религиозного объединения в случае нарушения ими законодательства»;

в пункте 2:

в абзаце втором слова «, подрыв безопасности государства» исключить»;

в абзаце третьем слова «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации» заменить словами «осуществление экстремистской деятельности»;

абзацы четвертый и пятый исключить»;

дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Деятельность религиозного объединения может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозного объединения, не являющегося религиозной организацией, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».».

13. В Федеральном законе от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2, ст. 224; 1999, № 16, ст. 1933):

статью 20 дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.»;

пункт 1 статьи 20¹ дополнить абзацем следующего содержания:

«возникновения обстоятельств, предусмотренных пунктом 3 статьи 20 настоящего Федерального закона.».

14. В Федеральном законе от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613; 2001, № 7, ст. 620; № 30, ст. 3061):

в абзаце пятом пункта 5 статьи 34 слова «а также с гражданами, отбывавшими наказание в виде лишения свободы» заменить словами «отбывавшими наказание в виде лишения свободы. Контракт не может быть заключен с гражданами, лишенными на определенный срок вступившим в законную силу решением суда права занимать воинские должности, в течение указанного срока»;

в статье 51:

пункт 1 дополнить подпунктом «з» следующего содержания:

«з) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока.»;

подпункт «д» пункта 2 дополнить словами «, а также в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока».

15. В Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 29, ст. 2950; 2002, № 12, ст. 1093):

в пункте 1 статьи 9 слова «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни» заменить словами «осуществление экстремистской деятельности»;

в статье 41:

в подпункте «а» пункта 3 слова «пунктов 1,» заменить словом «пунктов»;

дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7. Политическая партия может быть также ликвидирована в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».».

16. В статье 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33, ст. 3418):

пункт 2 дополнить новым подпунктом 4 следующего содержания:

«4) зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставленные или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в

случае, если хотя бы одной из сторон является экстремистская организация, либо физическое лицо, в отношении которого имеется вступивший в законную силу приговор суда о признании его виновным в совершении преступления экстремистской направленности, либо организация, прямо или косвенно находящаяся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.»;

подпункты 4 и 5 считать соответственно подпунктами 5 и 6.

17. В статье 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ст. 4921; 2002, № 22, ст. 2027):

подпункт «а» пункта 1 части второй после цифр «282,» дополнить цифрами «282¹, 282²,»;

часть пятую после цифр «272 – 274,» дополнить цифрами «282¹, 282²,».

18. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1):

дополнить статьей 20.2¹ следующего содержания:

«С т а т ь я 20.2¹. Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности

Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности –

влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на участников – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.»;

статью 20.3 изложить в следующей редакции:

«С т а т ь я 20.3. Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики

Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией нацистс-

кой или иной указанной атрибутики или символики либо административный арест на срок до пятнадцати суток с конфискацией нацистской или иной указанной атрибутики или символики.»;

часть 1 статьи 23.1 после цифр «20.2,» дополнить цифрами «20.2¹,».

Антитеррористическая поправка к УК

Еще 20 декабря 2001 г. Дума в первом чтении проголосовала за антитеррористические поправки к Уголовному кодексу и Закону о средствах массовой информации. Но если ограничения для прессы с тех пор были забыты, то поправка к УК была принята в третьем чтении 28 июня 2002 г., а затем 10 июля одобрена Советом Федерации и 24 июля подписана Президентом.

Добавленная таким образом ст. 205¹:

«Статья 205¹ Вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие их совершению

Вовлечение лица в совершение преступления, предусмотренного статьями 205, 206, 208, 211, 277 и 360 настоящего Кодекса, или склонение лица к участию в деятельности террористической организации, вооружение либо обучение лица в целях совершения указанных преступлений, а равно финансирование акта терроризма либо террористической организации

– наказываются лишением свободы на срок от четырех до восьми лет.

Те же деяния, совершенные лицом неоднократно или с использованием своего служебного положения,

– наказываются лишением свободы на срок от семи до пятнадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

Примечание: Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным способом способствовало предотвращению осуществления акта терроризма либо пресечению указанного в настоящей статье преступления террористического характера и если в действиях этого лица не содержится иного состава преступления.».

А вот комментарий Правового Управления Государственной Думы⁵⁵:

55 Заключение. Документ № 2.2-1/3335. 2002. 5 июня. Рабочий архив Комитета Государственной думы по законодательству.

«По существу оно (дополнение к УК – А.В.) является попыткой изложить в виде самостоятельного состава преступления такие формы участия в преступлениях, предусмотренных статьями 205, 206, 208, 211, 277 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, как их организация, подстрекательство к их совершению и пособничество их совершению, что уже предусмотрено, соответственно, частями третьей, четвертой и пятой статьи 33 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<...> Наряду с несогласованностью проектной статьи 205¹ с частями третьей, четвертой и пятой статьи 33 Уголовного кодекса Российской Федерации следует отметить, что криминализируемые в проектной статье деяния практически полностью охватываются статьей 210 Уголовного кодекса Российской Федерации, имеющей универсальный характер и предусматривающей уголовную ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, к которым относятся и преступления, предусмотренные статьями 205, 206, 208, 211, 277 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Более того, часть третья статьи 210 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает более строгое максимальное наказание (от десяти до двадцати лет лишения свободы) по сравнению с частью второй проектного варианта статьи 205¹ УК РФ, согласно которой, по существу, те же самые деяния могут быть наказаны лишением свободы на срок лишь от семи до пятнадцати лет».

Трудно не согласиться с этим комментарием.

Еще жестче прокомментировал данную поправку в УК один из наших экспертов Лев Левинсон – он счел ее имитацией борьбы с терроризмом со стороны Думы, служащей лишь цели «вписаться» в общеполитическую линию Президента.

В.Б. Айламазьян, А.Г. Осипов, Р.В. Сапожников

Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России, возможности их использования и степень эффективности

Фрагменты доклада⁵⁶

1. Возможности применения ст. 151 и 152 Гражданского кодекса РФ в делах, связанных с унижением национального достоинства, разжиганием вражды по этническому признаку. Возможности выхода за рамки защиты чести и достоинства конкретного отдельного лица.

Одним из спорных и сложных вопросов является вопрос о том, могут ли негативные высказывания об этнической группе в определенных формах означать ущерб чести и достоинства конкретного лица. Обращение лица в суд с требованием о защите чести и достоинства является практически единственной предусмотренной гражданским законодательством формой борьбы человека с унижающими его национальное достоинство высказываниями, когда нет оснований для возбуждения в отношении допустившего такие высказывания лица уголовного дела или когда в возбуждении дела отказано. Но и тут заявителя, желающего обратиться в суд, ожидают большие сложности, связанные с уже упоминавшейся проблемой неразработанности в российском праве вопроса о возможности отдельного лица выступать как представителя определенной национальной, расовой, религиозной группы, если его достоинство умалено высказыванием в адрес всей группы в целом, без упоминания его персонально. Практика показывает, что в таких случаях, скорее всего, будет иметь место отказ в принятии иска.

Многие юристы придерживаются той точки зрения, что *«обладателем чести и достоинства может быть только физическое лицо. Этот смысл заложен в ст. 150 и 152 ГК РФ. Значит, право на судеб-*

⁵⁶ Фрагменты доклада отобраны и сокращены нами с тем, чтобы представить наиболее интересные для нашей темы моменты, недостаточно освещенные при этом в ответах Р. Сапожникова и А. Осипова. Подстрочные примечания сохранены, подзаголовки наши – *А.В.*

ную защиту чести и достоинства имеет только гражданин. Государственный орган, общественное объединение, коллектив или группа лиц не являются субъектами этого права»⁵⁷.

В связи с этим и возникает предложение о внесении соответствующих изменений в Гражданский кодекс. Однако, по мнению авторов, собственно, ничто в самом Гражданском кодексе не может служить препятствием расширительному толкованию, другое дело – его трактовка. Для изменения ситуации, как нам кажется, вполне достаточно внесения соответствующих изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 августа 1992 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц». Внесение таких изменений способно существенно увеличить возможности для борьбы с дискриминационными, унижающими национальное достоинство высказываниями в рамках гражданского судопроизводства.

Однако вопрос этот еще нуждается в серьезной дальнейшей проработке. Хотя, на наш взгляд, внесение таких изменений не будет противоречить основным принципам российского законодательства в целом, необдуманные формулировки могут породить массу проблем. Они ни в коем случае не должны быть построены так, чтобы их можно было истолковать в том смысле, что у этнической или религиозной группы могут быть честь и достоинство. К любой совокупности людей такие понятия, на наш взгляд, относиться не могут, они могут быть лишь у людей, идентифицирующих себя как членов такой группы и задетых высказываниями в ее адрес.

Принятие таких положений способно породить и множество других вопросов. Например, как быть с компенсацией вреда. Скажем, в газетной статье допущены оскорбительные высказывания в адрес какой-либо национальности. Как определять размер компенсации, если с иском к газете обратится несколько представителей этой национальности? Определять индивидуально для каждого, в зависимости от причиненных ему «нравственных и физических страданий», как это и предусмотрено ГК? Очевидно, размер взысканной с ответчика суммы будет прямо пропорционален числу обратившихся в суд с данным иском, справедливо ли, чтобы размер взыскания для ответчика определялся в зависимости от активности тех, кто счел

⁵⁷ Земскова С. Защита чести, достоинства и деловой репутации в гражданском процессе. 2001 г. (www.gdf.ru)

себя оскорбленным его утверждениями? Или делить на всех? Но тогда это несправедливо по отношению к истцам...

Отметим, что вообще практика показывает, что вопрос о размере компенсации морального вреда зачастую определяется судьями совершенно произвольно, нередко бывает необоснованно низким или завышенным. Хотя сопоставление размеров взысканных в порядке компенсации морального вреда сумм по сходным делам ясно показывает несправедливость отдельно взятых решений, доказать это в судебном порядке представляется почти невозможным, поскольку каких-либо ясных объективных критериев для определения размера причиненного морального ущерба не существует⁵⁸.

Надо также учитывать, что придание в правоприменительной практике соответствующим статьям ГК такого толкования может в дальнейшем породить их еще большее расширение. Почему только национальные и религиозные общности? Может быть люди, сгруппированные по любому другому признаку (принадлежность к профессиональной, политической организации, какой-либо субкультуре и т.д.) могут выступать с исками о защите своей чести и достоинства, задеваемой высказываниями о данной группе в целом? Все это показывает, что данный вопрос нуждается в дополнительном исследовании.

Обобщая судебную практику, можно увидеть отсутствие ярко выраженных тенденций. В целом суды принимают решения по своему усмотрению, общая позиция не сформирована. Кроме того, существует значительное расхождение между практикой, сформировавшейся в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Большинство специалистов, ответивших на наши вопросы, также пришло к выводу, что корень проблемы лежит в несовершенстве гражданско-процессуального законодательства и судебной практики. С этой точки зрения необходимые уточнения должны быть внесены в новый ГПК. Возможно, ситуацию могли бы улучшить постановления Пленума ВС по этому вопросу. Изменение самого Гражданского кодекса не является необходимым. Из заключения Л.С. Левинсона по этому пункту: *«Большой вопрос, насколько будет обоснован отказ в принятии искового заявления в этом случае [если в защиту чести и достоинства национальной группы выступает один из ее представителей, лично не упомянутый]. Во всяком случае, у нас есть опыт подобного суда. Мы судились по тем*

58 Постатейный Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Ч. 1/Под ред. О.Н. Садикова. М.: Юриформцентр, 1999.

же самым исходным позициям в защиту религиозных меньшинств – и суд не отказал в приеме искового заявления. А если имеет место отказ – это вопрос судебной практики, а не законодательства. У нас было гражданское дело, где мы выступили с иском: несколько кришнаитов, сайентологов против господина Дворкина, который, не касаясь, естественно, лично этих сайентологов и кришнаитов, а в общей форме, обвинил их всех вместе взятых в своей брошюре «Десять вопросов навязчивому незнакомцу», перечислив несколько сект и указав далее, что все они занимаются изнасилованиями, убийствами, то есть обвинил их в том, что это как бы криминальные сообщества, выдвинул еще некоторые другие обвинения такого рода... Факт, что именно представители этих конфессий и были надлежащими истцами. Отказ в иске имел место по другим причинам – по содержанию.

Естественно, Гражданский процессуальный кодекс несовершенен, и то, что в нем, кажется, в этой части все останется по-старому, тоже не радует. Соответствующие поправки подавались, и они сейчас рассматриваются, но мало шансов на их принятие...

Предложенная нами поправка гласит буквально следующее: общественные объединения должны обладать правом обращения в суд защиту личного интереса неопределенного круга лиц и отдельных граждан по обращению этих граждан. Вся цепочка должна выглядеть так: конкретный гражданин оскорблен, член или даже не член этого общественного объединения, он обращается в организацию, и она выступает в его защиту. Единственное требование к этому общественному объединению заключается в том, чтобы оно действовало в соответствии со своим уставом; как оно называется, тоже не имеет значения: глупость была бы, если бы турок-месхетинцев могло защищать только их национально-культурное общество «Ватан» и т.п.»

2. Идея превращения ст. 282 УК в статью частного обвинения.

В публикациях нередко встречаются предложения по превращению статей Уголовного кодекса, направленных на борьбу с нарушениями равенства прав и свобод человека и гражданина, а также с разжиганием национальной или религиозной вражды, в статьи частного или частного-публичного обвинения. В частности, предложение исследовать возможность превращения ст. 282 УК в статью частного обвинения прозвучало в Резолюции Всероссийской Конференции неправительственных организаций по проблемам национальной и расовой дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости⁵⁹. Мотивы, которыми руководству-

ются авторы таких предложений, понятны: наблюдая пассивность правоохранительных органов этой сфере, стимулировать усилия граждан самих бороться с дискриминацией и экстремистскими выступлениями.

Однако необходимо разобраться, что, собственно, дает превращение какой-либо статьи в статью частного или частно-публичного обвинения. То, что указанная категория дел может быть возбуждена **только** по жалобе потерпевшего, а по делам частного обвинения еще и прекращается в случае примирения обвиняемого с потерпевшим. На наш взгляд, отнесение ст. 136 к делам указанной категории только сократит и без того небольшое количество лиц, привлекаемых к ответственности по данной статье. Если в настоящее время любой человек, которому стало известно о совершенном преступлении по данной статье, а не только напрямую пострадавший от него, может своим заявлением или сообщением в органы милиции и прокуратуры добиться хотя бы формальной проверки своего сообщения (ст. 109 УПК), то в случае превращения ст. 136 в статью частного или частно-публичного обвинения это право останется только за потерпевшим. В случае превращения указанной статьи в статью частного обвинения, зная весьма агрессивный характер отечественных фашистов, то, как они продолжают свои преступные действия даже после возбуждения против них уголовных дел, и зная пассивность правоохранительных органов в деле защиты потерпевших и свидетелей по любым категориям уголовных дела, легко также предсказать, какому давлению будут подвергаться потерпевшие по этой категории дел, чтобы добиться от них «примирения» с обвиняемым. Исходя из изложенного, нам представляется совершенно очевидным, что в контексте действующих норм превращение ст. 136 и 282 УК РФ в статьи частного или частно-публичного обвинения только ослабит борьбу с нарушениями равенства прав и свобод человека, поскольку практически ничего не добавляет к правам потерпевшего, зато практически лишает возможности правоохранительные органы и других заинтересованные лица (например, правозащитные организации) предпринимать какие-либо действия по своей инициативе.

Если же рассматривать указанные предложения в комплексе радикального изменения действующих норм в этой области, разделяя направленные на борьбу с дискриминацией статьи на имеющие признак публичности (пропаганда идей национального превосходства или не-

59 Резолюция Всероссийской Конференции неправительственных организаций по проблемам национальной и расовой дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости. Москва, 22–23 октября 2000 г. (www.memo.ru)

нависти и подстрекательство к насильственным действиям на этой почве) и не имеющие такого признака (национальная или расовая дискриминация), и относить к делам частного обвинения только вторые, как это предлагал в свое время Ю.М. Шмидт (анализируя нормы ранее действующего УК), то, возможно, такое предложение не лишено смысла. Надо, правда, отметить, что и в этом случае отнесение этих дел к делам частного обвинения служит не цели усиления борьбы с такими преступлениями, а совсем наоборот: препятствует правоохранительным органам по своей инициативе чересчур рьяно преследовать за незначительные нарушения в этой области. Ю.М. Шмидт приводит в качестве примера одно дело, возбужденное по ст. 74 УК РСФСР. Оно заключалось в том, что женщина положила в почтовый ящик соседки по дому записку, в которой изложила свое негативное отношение к ней лично, а заодно и вообще ко всем евреям. Однако авторам доклада кажется, что в настоящее время проблема чрезмерно высокой активности правоохранительных органов в деле выявления и наказания националистов и экстремистов не стоит на повестке дня, скорее имеет место противоположная проблема. Приведенный пример представляет собой редчайшее исключение из общего правила, да и вообще, количество дел, возбуждаемых по ст. 136 и 282 столь незначительно⁶⁰, что не стоит еще больше сужать поле для их применения.

Кроме того, имеет значение и еще один аспект. Как многократно отмечалось, в российском законодательстве вообще и в уголовном в частности совершенно не разработана проблема признания потерпевшим или иным образом пострадавшим лица, если действия были направлены не против него лично, а против национальной, религиозной или иной группы, с членом которой данное лицо себе идентифицирует. Анализ показывает, что преступные действия, подпадающие под ст. 282 УК, и направлены, как правило, не против конкретных, персонифицированных лиц, а против представителей какой-либо религии, национальности, расы в целом. В этом случае добиться признания потерпевшим любого из конкретных представителей данной группы будет невероятно сложно.

Надо отметить также, что в реальной практике по статьям частного и частно-публичного обвинения все функции обвинения ложатся на потерпевшего. А это значит – самому собирать доказа-

60 Ответ Главного информационного центра Министерства внутренних дел Российской Федерации от 25.06.2001 г. № 34/4-220 на запрос депутата В.В. Игрунова.

тельства, искать свидетелей, запрашивать экспертизы. Притом, что никаких полномочий ни у самого потерпевшего, ни у его представителя для собирания доказательств, согласно действующему УПК, не имеется.

Вот как объясняет свою позицию Л.С. Левинсон: «В основе этих наших предложений лежит не только интерес к этим двум статьям, сколько вообще стремление существенным образом скорректировать государственную карательную политику и ослабить государственную инициативу. У нас ничтожное количество дел может быть возбуждено сегодня в порядке частной инициативы. На сегодняшний день мы их серьезно не рассматриваем, хотя, может быть, несколько десятков лет назад эти преступления и были достаточно весомы в общем количестве дел уголовного правосудия. Имеются в виду дела частного обвинения...»

Это направление исходит из идеологии правосудия примирения... Эти две статьи [136 и 282] – пример того, что в такого рода случаях инициатива должна исходить не от государства... Наше глубокое убеждение, что законодательство должно быть перестроено таким путем – наверное, просто путем перевода в частное обвинение это не решишь, если мы хотим, чтобы это было эффективно, – чтобы субъектами обращения за уголовной защитой должен стать не только гражданин, хотя и любой гражданин, конечно, тоже, но и в основном, по практике, общественные объединения... Необходимо, чтобы общественное объединение имело возможность не просто обратиться с требованием о возбуждении уголовного дела, а само могло его возбудить, чтобы оно было стороной. Чтобы оно выступало в роли потерпевшего, поскольку потерпевшей стороной в данном случае выступает некий общественный интерес, и это вполне вписывается в идеологию Уголовного кодекса, поскольку, что является потерпевшей стороной в таких преступлениях как государственная измена или надругательство над флагом и гимном? Конечно, не флаг и гимн сам по себе, а общество, поскольку общество почитает флаг, значит, преступник оскорбляет общество... В этом случае, конечно, должно реагировать государство, но этот вопрос нужно решать постатейно, в УПК, также как это сделано в отношении подсудности и т.п. Вполне можно было определить круг статей, максимально широкий, многие преступления против общественной безопасности, нравственности и морали могли бы туда попасть, и на первом месте преступления, предусмотренные ст. 136 и 282. Это конечно чисто теоретические рассуждения, они не подкреплены реальными законодательными инициативами.

Другая степень, другая ступень этого же подхода, но уже именно к этим статьям – 282 и, может быть, 136, – вообще эти статьи из Уголовного кодекса исключить как таковые. И все то, что написано выше об инициативе общественных организаций, создаваемых для защиты интересов круга лиц, определенного по тем или иным основаниям или нет, все это должно перейти в область гражданско-спорного права».

Позиция авторов доклада в основном изложена выше, стоит лишь отметить, что непреодолимого и не снимаемого противоречия между этими двумя подходами нет, просто авторы в основном ориентируются на текущее законодательство и в меньшей степени рассматривают возможности, связанные с его радикальным изменением, хотя, безусловно, возможности кардинальной реконструкции права в этих аспектах заслуживают, как минимум, научной проработки.

3. Практика работы Министерства по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций по контролю за средствами массовой информации.

Основным механизмом, позволяющим Министерству по делам печати как-то влиять на средства массовой информации, остается вынесения предупреждений, а если это не имеет эффекта – обращаться в суд с требованиями о прекращении деятельности СМИ. Все остальные возможности, предусмотренные законом о средствах массовой информации, используются Министерством печати достаточно слабо. Один лишь пример: используя возможности ст. 35 Закона о СМИ, предусматривающего публикацию обязательных сообщений регистрирующих органов, Министерство печати «могло бы вынудить экстремистские СМИ постоянно, из номера в номер публиковать их разъяснения, комментарии, заявления и т.п. с осуждением противоправной деятельности соответствующей редакции»⁶¹. Такая практика отсутствовала на момент вынесения этих рекомендации, отсутствует она и по сию пору. Единственной причиной для этого может быть единственный факт – отсутствие у руководства Министерства печати намерения и желания систематически, а не от случая к случаю, бороться с разжиганием национальной вражды в СМИ. Этим же объясняется незначительное количество выносимых предупреждений, два-три десят-

61 Доклад ИНДЕМ. С. 32.

62 Справка Госкомпечати России «О мерах, предпринимаемых Госкомпечатью России к организациям, издающим литературу экстремистского содержания» за 1998 – первый квартал 1999 г.

ка в год по всей России⁶², и еще меньше количество обращений с исками о прекращении деятельности средств массовой информации.

Некоторые объясняют это сложностью процедуры прекращения деятельности СМИ, требующей предварительного вынесения не менее двух предупреждений редакции, при этом предупреждения могут быть оспорены в суде. Однако предупреждения оспариваются не так часто, как это может показаться, например, за 1998 год из 33 предупреждений, вынесенных редакциям, не было оспорено ни одного⁶³. Кроме того, ничто в законе не препятствует вынесению следующего предупреждения, пока идет судебная процедура по оспариванию предыдущего. Тем не менее, возможно, процедура действительно нуждается в некоем упрощении, предложения в этой области будут рассмотрены ниже.

Безусловно, противодействие разжиганию вражды через СМИ сильно пострадало оттого, что согласно типовому положению о территориальном управлении Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций⁶⁴, территориальные управления были лишены права самостоятельно выносить предупреждения СМИ, а могут лишь готовить материалы по фактам таких нарушений. Непонятно, чем были вызваны подобные поправки. Судебная процедура обжалования предупреждений полностью лишает территориальные управления возможности злоупотребить своим правом, так что передача этих функций центральному аппарату министерства представляется неоправданной.

<...> С другим предложением выступило Законодательное собрание Нижегородской области. Согласно этой законодательной инициативе, предлагается внести дополнения в статью 16 Закона о СМИ. Законопроект предусматривает, что *«деятельность СМИ может быть прекращена судом также и по иску гражданина или юридического лица, о котором средством массовой информации в течение 12 месяцев неоднократно распространялись сведения, признававшиеся судом несоответствующими действительности, порочащими честь, достоинство, деловую репутацию гражданина или деловую репутацию юридического лица»*.⁶⁵ Проект получил чрезвычайно негативную оценку в прессе, рассматривался в качестве наступления на свободу слова и пр.

63 Там же.

64 Утвержденному приказом Минпечати № 5 от 29 ноября 1999 г.

65 Власова Е, Лакшина Е. Хорошая газета – закрытая газета // Независимая газета. 2002. 14 февраля.

Между тем, с точки зрения борьбы с унижающими национальное достоинство и разжигающими этническую рознь публикациями подобный законопроект предлагает довольно эффективное средство. При внесении таких изменений борьба с разжиганием вражды в средствах массовой информации не будет зависеть от степени активности Минпечати, его территориальных управлений и других государственных органов, которая во многом зависит от позиции должностных лиц в центре и на местах.

Конечно, опасения, что подобного рода поправки могут быть использованы в арсенале политического противостояния и борьбы с неудобными изданиями, остаются весьма весомыми. Однако нам кажется, что не стоит отменять подобные проекты «сходу». Возможно, стоит подумать о дополнительных гарантиях того, чтобы предусматриваемые меры действительно могли работать лишь против маргинальных СМИ и не становились инструментами политической интриги.

Естественно, а) нарушения, при которых может быть поставлен вопрос о ликвидации, должны быть грубыми, б) права конкретного гражданина должны быть нарушены совершенно ясным и определенным образом (или всем гражданам, принадлежащим к определенной национальной или этнической группе, должен быть причинен очевидный вред), в) все иные средства, предусмотренные Законом о средствах массовой информации, должны быть перед этим использованы (право гражданина потребовать ответа и опровержения в соответствии со ст. 43, 44, 46 Закона «О средствах массовой информации») и г) органы Минпечати должны это нарушение проигнорировать.

Конечно, это слегка увеличит загруженность судов, но зато даст достаточно эффективное средство борьбы с разжиганием национальной розни при достаточных гарантиях независимости и свободы прессы.

4. Данные о применении ст. 136, 239 и 282 УК РФ, о количестве возбужденных уголовных дел, прекращенных на стадии предварительного следствия, количестве оправдательных и обвинительных приговоров, назначенных преступникам наказаниям.

Ниже приведены статистические сведения за 1997–2000 гг., предоставленные Главным информационным центром МВД РФ⁶⁶.

66 Ответ Главного информационного центра Министерства внутренних дел Российской Федерации от 25.06.2001 г. № 34/4-220 на запрос депутата В.В. Игрунова.

Ст. 136. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина

Год	Дел находилось в производстве	Зарегистрировано новых	Разрешенных либо законченных расследованием	Выявлено лиц, совершивших преступления
1997	9	3	4	3
1998	10	4	4	2
1999	9	5	4	3
2000	4	1	1	3

Ст. 239. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан

Год	Дел находилось в производстве	Зарегистрировано новых	Разрешенных либо законченных расследованием	Выявлено лиц, совершивших преступления
1997	4	2	1	1
1998	6	5	4	2
1999	6	5	1	2
2000	8	8	3	2

Ст. 282. Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды

Год	Дел находилось в производстве	Зарегистрировано новых	Разрешенных либо законченных расследованием	Выявлено лиц, совершивших преступления
1997	12	12	6	1
1998	20	16	8	9
1999	29	25	14	11
2000	24	17	8	8

Анализируя приведенные таблицы, необходимо учитывать, что одно уголовное дело может в отдельных случаях тянуться несколько лет, передаваться в суд и снова возвращаться для проведения дополнительного следствия.

Приведенная информация дает основания сделать по крайней мере два вывода. Во-первых, число возбуждаемых по данным статьям дел в масштабах Российской Федерации крайне незначительно. Во-вторых, число регистрируемых преступлений из года в год значительно превышает число завершенных и законченных расследованием. Поскольку прекращенные на стадии следствия дела также попадают в число разрешенных, данное расхождение может объясняться двумя факторами: делами приостановленными (как правило, в связи с тем, что лицо, подлежащее привлечению к ответственности, не установлено или скрывается от следствия) и переквалификацией уголовных дел в ходе следствия на другие статьи УК. Данные различных мониторингов, проводимых правозащитными организациями, показывают, что первая причина применительно к ст. 282 имеет место достаточно редко, зато другая весьма распространена.

Разбивка статистической информации по регионам мало что добавляет к общей картине. Легко выделяется лидерство городов Санкт-Петербурга (до половины всех дел по ст. 136) и Москвы (значительное количество дел по ст. 282). Данный факт несколько не отражает реальной ситуации с преступностью по мотивам этнической неприязни в субъектах Федерации, поскольку столь неблагоприятный в этом плане регион, как Краснодарский край, с большим количеством зафиксированных случаев нарушения прав граждан по признаку их национальности, в частности, в ходе организованной местными властями кампании против турок-месхетинцев⁶⁷, отличающийся к тому же особым обилием антикавказских высказываний в прессе⁶⁸, дает всего лишь одно дело по ст. 282, возбужденное в 1999 г. и завершенное в 2000 г.

Если обратиться к судебной статистике, неработоспособность указанных норм становится еще более очевидной. Число дел, закончившихся обвинительными приговорами, в том числе и теми, где осуж-

67 См. например: Доклад «О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации». Правозащитный Центр «Мемориал» Москва, ноябрь 2000 г. (http://www.memo.ru/hr/discrim/ethnic/doc1_ind.htm)

68 Материалы предварительного анализа сообщений о проявлении «языка вражды» в пяти российских регионах (см. выше – *А.В.*).

денный был освобожден от отбывания наказания по амнистии, оценивается уже не одним-двумя десятками, а буквально единицами.

Так, например, по ст. 282 было осуждено⁶⁹:

	1997	1998	1999	2000	6 месяцев 2001
	по основной статье / по дополнит. квалиф.	по основной статье / по дополнит. квалиф.	по основной статье / по дополнит. квалиф.	по основной статье / по дополнит. квалиф.	по основной статье / по дополнит. квалиф.
282 ч.1	0 / -	1 / -	1 / -	5 / -	0 / -
282 ч.2	0 / -	0 / -	3 / -	5 / -	2 / 1

К сожалению, мы не имеем полной судебной статистики по рассмотрению дел по ст. 136, 238 и 282 в судах, в том числе о количестве оправданных и освобожденных от отбывания наказания по амнистии. Однако относительно небольшое число таких дел и освещение подавляющей части в прессе позволяет делать выводы на основании проводимых мониторингов газет и интернет-публикаций. Обращает на себя внимание большое количество оправдательных приговоров. Хорошо известно, что в России в целом по уголовным делам выносятся крайне незначительное число оправдательных приговоров (около 1% от всех рассмотренных дел, эта цифра постепенно увеличивается, в основном за счет введения суда присяжных, но крайне медленно)⁷⁰. По делам же интересующей нас категории процент оправдательных приговоров значительно выше, дела нередко прекращают на стадии предварительного следствия, кроме того, даже вынесение обвинительного приговора редко влечет реальное наказание. Как правило, применяется амнистия или, в крайнем случае, лишение свободы назначается условно. Вызывает сомнение целесообразность подобного наказания, как условное осуждение, по делам данной категории, возможно, применительно к издателям газет расистского содержания более действенной мерой оказался бы штраф, но действительно значительного размера, а не такой, который предусмотрен ч. 1 ст. 282.

69 Статистическая справка Верховного Суда РФ о количестве осужденных по статьям 136, 239, 282 УК РФ за 1997–2001 г. февраль 2002 г.

70 Путь к реформе или очередной тупик. 2001. 5 июня. 16:22. (www.rambler.ru)

Региональный общественный фонд
«Информатика для демократии»
(Фонд ИНДЕМ)

О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России

Фрагменты доклада⁷¹

В самом общем, энциклопедическом, понимании экстремизм означает *приверженность к крайним взглядам, методам*. Казалось бы, можно воспользоваться таким определением (как правило, им и пользуются). Но для практики оно не очень пригодно.

Во-первых, сразу же возникают вопросы: что считать крайними взглядами? в какой системе координат, то есть для кого они крайние? Это – вопросы принципиальные. Не ответив на них, не сможем выработать правового противоядия.

Во-вторых, если уравнивать между собой понятия «взгляды» и «методы», а значит «цели» и «средства», и положить этот общий критерий в основание государственной деятельности по противодействию экстремизму, то вся такая деятельность будет сведена к уголовно-правовому преследованию за насильственные преступления (например, терроризм, захват заложников и т.п.), поскольку под радикальными методами в социальной жизни и понимается, главным образом, применение насилия, неважно под какими идейными знаменами оно осуществляется. В этом случае становится излишней сама постановка вопроса о государственном противодействии экстремизму – идейного предтечи насилия.

Что же тогда должно быть положено в качестве главного критерия экстремизма, которому обязано противостоять государство? Кто, каким образом и на основе каких признаков будет определять, идет ли речь об экстремизме или только о нестандартном проявлении политических свобод?

Ответы на эти вопросы необходимы не только для активизации борьбы с экстремизмом, но и для обеспечения правовых рамок этой борьбы, иначе она будет дискредитирована произволом.

71 Нами отобраны наиболее концептуально интересные для дополнения нашего исследования фрагменты – А.В.

Чтобы ответить на поставленные вопросы, **важно указать на неизбежную социально-политическую относительность того, что оценивается в качестве политического экстремизма.** То, что тоталитарное государство считает экстремизмом (например, борьбу за соблюдение прав человека), при демократии приветствуется. И наоборот. Впрочем, при тоталитарном режиме понятие «экстремизм» практически не используется. В ходу иные понятия – «подрывная деятельность», «враги народа», «враги нации» и т.п. Другими словами, содержание политического экстремизма обусловлено сущностью того политического режима, в условиях которого и по отношению к которому он себя проявляет. И это должны понять, в первую очередь, те, кто конституционно обязан ему противостоять.

В открытом обществе к политическому экстремизму должна быть отнесена прежде всего деятельность по распространению таких идей, течений, доктрин, которые направлены:

- на ликвидацию самой возможности легального плюрализма, свободного распространения и обмена идеями;
- на установление единственной идеологии в качестве государственной;
- на разделение людей по классовому, имущественному, расовому, национальному или религиозному признакам;
- на отрицание абсолютной ценности прав человека.

Такие взгляды легко узнаваемы, поскольку несут в себе идеологию нетерпимости к оппонентам и насильственного их подавления, предполагают существование врага, признают режим лишь своего монопольного властвования, возведение своей идеологии в качестве государственной. Вот почему экстремистская деятельность – это деятельность антиконституционная.

Применимость приведенной трактовки политического экстремизма *только* для условий политической и духовной свободы отнюдь не является обоснованием двойного стандарта, который означает разные подходы к объектам, мало чем различающимся между собой. В данном же случае речь идет о *сущностно разных* политических, социальных и духовных условиях, полярно меняющих сам смысл понятия «крайние взгляды».

Но нет ли в таком подходе внутреннего противоречия? Ведь, с одной стороны, речь идет о защите свободного распространения идей, с другой – о запрете на такое распространение (не путать с запретом идей, взглядов, которые действительно никто запретить не в состоянии). Никакого противоречия здесь нет. Достаточно лишь помнить общий принцип, в том числе воспринятый Конституцией

России: *свобода одного кончается там, где начинается свобода другого.*

При политическом режиме, основанном на плюрализме, на недопустимости идеологической монополии, государственная власть не только вправе, но и обязана защищать конституционно гарантированную свободу мысли и слова всеми законными методами. В том числе, борясь с теми организованными силами, кто использует политическую и идеологическую свободу для того, чтобы уничтожить ее.

Сказанное – **принципиальная основа** для деятельности по противодействию экстремизму. Не обозначив ее **как аксиому**, государство так и не сможет полностью обеспечить права и свободы, защитить конституционный строй.

Возьмем для иллюстрации распространенное сегодня у нас такое экстремистское проявление, как призывы к насильственному изменению конституционного строя, незаконному захвату власти, которые оправдываются, например, **правом на восстание против тирании.**

Действительно это одно из естественных прав человека и оно включает в себя, разумеется, призывы к такому восстанию. Но уже из самой формулы данного субъективного права ясно, что *речь не может идти о его реализации в демократической системе*, поскольку демократия, пусть даже неразвитая, по определению исключает тиранию. Если же кто-то призывает к мятежу, восстанию под соусом «борьбы против тирании», это есть не что иное, как попытка разрушения самой демократии, пусть даже в стране ее институты не вполне отлажены, самой свободы для оппозиции. Вот почему подобного рода спекуляции на правах человека следует оценивать как проявления политического экстремизма.

Нынешняя российская оппозиция, конечно, вольна называть правящий режим деспотическим и тираническим. На то и гарантирована политическая свобода. Но государство, со своей стороны, вправе рассматривать эти инвективы как преступление *в том случае, если они становятся основой для явных или чуть скрытых призывов к вооруженным формам борьбы.*

Разумеется, юридическая процедура привлечения к ответственности за любое преступление требует **доказательств вины.** Это – наиболее сложная часть в процессе привлечения к ответственности за преступления, объективная сторона которых выражается в виде антиконституционных призывов, заявлений и тому подобных словесных проявлений, которые можно отнести к проявлениям политического экстремизма. Здесь требуются **доказательства особого рода:** не только точный текст самого выступления, но и *анализ программных документов*

той политической организации, к которой принадлежит обвиняемый, ее лозунгов, обычно сопровождающих массовые мероприятия данной партии или движения, «излюбленных» методов, иных прямых и косвенных проявлений политического кредо данной организации. И тогда выяснится, высказаны ли определенные суждения в полемическом запале или была заявлена принципиальная позиция. Это, наверное, самое трудное в антиэкстремистской деятельности. Но это и самое необходимое, без чего конституционный строй развалится.

<...> государство как бы приглашает экстремистов к насилию, ибо вначале, перед применением крайних *методов* всегда есть слово, есть идея, то есть крайние *взгляды*.

Вот почему для защиты прав личности, государственного порядка, общественной стабильности не менее важно столь же решительно, как и с крайними методами (то есть насилием), бороться с распространением крайних взглядов. Хотя бы уже потому, что для совершения самых чудовищных насильственных акций фанатики – лучший «материал». А фанатизм чаще всего развивается как раз в среде экстремистских течений.