

Александр Верховский

Политика государства
по отношению
к национал-радикальным
объединениям в 1991–2002 гг.

Издание второе, дополненное

**Москва
2013**

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

18+

ДК 351.752:329.17(470)
ББК 66.5(2.Рос)

В36 Верховский Александр. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991–2002 гг. — 2-е изд., доп. — М.: Центр «Сова», 2013. — 152 с.

ISBN 978-5-98418-027-6

Эта книга является исследованием формирования политики российского государства по отношению к национал-радикальным объединениям с момента распада СССР до принятия в 2002 г. ныне действующего закона «О противодействии экстремистской деятельности». Она включает обзоры законодательных актов разных периодов, все существенные законодательные инициативы, основные действия президентов Б. Ельцина и В. Путина и концептуальные разработки, предпринятые в этой сфере.

Первое издание вышло в Центре «Панорама» в 2002 г., нынешнее издание в некоторой степени исправлено и дополнено.

Книга переиздана при поддержке International Partnership for Human Rights.

Веб-сайт Центра «Сова», включающий публикации и новости, —
<http://sova-center.ru>

Редактура и корректура — В. Ахметьева
Дизайн — Н. Винник
Верстка, коллаж на обложке — М. Конькова

Подписано в печать 18 апреля 2013 г. Формат 60x84/16 Гарнитура Таймс
Печать офсетная. Бумага офсетная. Уч.-изд. л.8,7. Тираж — 400 экз. Заказ №
РОО Центр «Сова». Адрес для писем: 103982, Москва, Лучников пер., д. 4, под. 3, к. 2.
Телефон/факс: (495) 517-92-30. E-mail: mail@sova-center.ru. Веб-сайт: <http://sova-center.ru>
Типография Россельхозакадемии. 115598, Москва, ул. Ягодная, 12.

© Верховский А.М., 2002, 2013 — текст

© Винник Н.В., Конькова М., 2013 — оформление

ISBN 978-5-98418-027-6



9 785984 180276 >

Содержание

От автора.....	5
Предисловие ко второму изданию	5
Предисловие к первому изданию.....	7
Нормативная база	11
Правовая ситуация к началу периода	11
Конституция	11
Уголовное право	12
Особо опасные государственные преступления.....	13
Иные государственные преступления	15
Преступления против порядка управления.....	16
Регулирование публичных акций и деятельности общественных объединений и прессы.....	20
Реформирование правовой базы в 1991–1993 гг.	24
Конституция	25
Реформирование уголовного права	27
Регулирование публичных акций и деятельности общественных объединений и прессы.....	30
Прецедентное значение президентских актов 21 сентября —19 октября 1993 г.	33
Реформирование правовой базы в 1994–1999 гг.	36
Конституция 1993 года	36
Международные обязательства.....	37
Реформирование уголовного права	39
Старый УК	39
Новый УК.....	42
Регулирование деятельности общественных объединений и прессы	47
Реформирование правовой базы в 2000 — начале 2002 гг.	54
Регулирование деятельности общественных объединений и прессы	54
Политика власти	59

События 1992–1993 гг.	60
Реакция на противозаконные действия демонстрантов	60
Указ о запрете ФНС	62
От Указа № 1400 до выборов в I Думу	65
События 1994–1999 гг.	71
Инфильтрация власти националистами	71
Законодательная власть	72
Исполнительная власть	74
Антифашистский указ 1995 года	77
Законопроекты против экстремизма	84
“Первичное” обсуждение в I Думе	84
Инициативы Евгения Прошечкина	89
Проект Виктора Зоркальцева	98
Инициативы Президента и сопротивление Думы	105
Комиссия по противодействию политическому экстремизму	105
Доклад ИНДЕМ	111
События в Государственной Думе	113
Блок “Спас” на выборах 1999 г.	119
Новые законопроекты против экстремизма	121
Правительственные поправки к Закону	
“Об общественных объединениях” и законопроект о символике	121
Законопроект “О противодействии политическому экстремизму”	124
События 2000 – начала 2002 гг.	129
Политические изменения	129
Рассмотрение законопроектов	133
Законопроект против ваххабизма и другие “инициативы снизу”	133
Отклоненные варианты закона о партиях	136
Отмирание старых законопроектов и перспектива появления новых	141
Эпилог	152

От автора

Предисловие ко второму изданию

Центр «Сова» много лет занимается мониторингом и изучением трех взаимосвязанных тем – развития движения радикальных националистов, преступлениями по мотиву ненависти и политикой государства по противодействию таким преступлениям и ультранационализму. Так совпало, что с самого начала деятельности нашего Центра, основанного осенью 2002 г., государственная политика во многом определяется законом «О противодействии экстремистской деятельности», принятым летом того же года.

Но так было не всегда. Политика властей в отношении национал-радикалов и преступлений ненависти динамично развивалось все постсоветское время. Этой динамике и было посвящено мое исследование, обновленную версию которого мы сейчас предлагаем вашему вниманию. Мне представляется, что предыстория «антиэкстремизма», каким мы его теперь знаем, представляет определенный интерес в перспективе возможных перемен в этой сфере.

Дело еще в том, что первое издание практически не имело печатного тиража и было доступно только на странице соответствующего проекта Центра «Панорама»¹. С какого-то момента текст фактически вышел из обращения (что даже довело до прямого плагиата²).

Первая редакция этой книги писалась в 2000–2001 гг. и была закончена в начале 2002 г., как раз перед тем, как был внесен в Думу нынешний закон «О противодействии экстремистской деятельности». Поэтому, да и по политическим обстоятельствам того времени, можно было смотреть на предмет моего исследования с некоторым оптимизмом. Впрочем, следует признать, что весь подход этой книги во многом восходит к 90-м годам,

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

См. страницу проекта «Национал-экстремизм и государство» на сайте Центра «Панорама» (<http://panorama.ru/works/patr/govpol/index.html>).

² В книге двух докторов наук, выдержавшей по крайней мере два издания, параграф 1 главы 3 был почти полностью скопирован из разных фрагментов моей книги. Сам я столкнулся с этим уже во втором издании, предпринятом Московским бюро по правам человека: Аминов Д.И., Оганян Р.Э. *Молодёжный экстремизм в России*. М.: Academia, 2007. С. 101–122. Первое издание было выпущено издательством «Триада» в 2005 году под названием «*Молодежный экстремизм*».

когда чаяния и опасения, касающиеся взаимоотношений в треугольнике власти-общество-ультранационалисты, выглядели несколько по-другому.

Предпринимая второе издание этой книги, я решил, однако, не пытаться полностью ее переписать. Я лишь слегка отредактировал стилистику, удалил некоторые слишком устаревшие собственные соображения и добавил небольшое количество примечаний (они помечены как «Примечание 2013 года»). Мне кажется, что понимание процессов того времени будет более адекватным, если сохранить и присущий мне в то время подход. В частности, я оставил почти везде настоящее время применительно к нормам, сейчас уже устаревшим, чтобы не нарушать тогдашнюю логику изложения. Я также сохранил использование термина «экстремизм» для обозначения каких-то форм ультраправой деятельности, хотя после того, как этот термин обрел в России столь неудачное юридическое определение, им — как я считаю — стало невозможно пользоваться в аналитических целях.

Единственное существенное изменение — небольшое, на несколько месяцев, расширение хронологических рамок, вплоть до принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности» (соответственно, на одну цифру изменилось и название книги). Критический анализ этого закона и особенно практики его применения отразился в ряде позже написанных статей и докладов³, начиная с комментария, который я написал по свежим следам после принятия закона и который вошел тогда в книгу о возможных путях формирования законодательства в этой сфере⁴.

³ Поскольку сам по себе этот закон и практика его применения лежат вне хронологических рамок данного исследования, приведу только основные публикации нашего центра: Верховский Александр, Кожевникова Галина. Три года противодействия (в соавторстве) // Цена ненависти. Национализм в России и противодействие расистским преступлениям. М.: Центр «СОВА», 2005. С. 111–129; Антиэкстремистское законодательство и злоупотребления при его применении // Ксенофобия, свобода совести и антиэкстремизм в России в 2007 году. М.: Центр «СОВА», 2008. С. 50–88; все последующие ежегодные доклады Центра «СОВА» — в разделах нашего сайта «Расизм и ксенофобия» (<http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/>) и «Неправомерный антиэкстремизм» (<http://www.sova-center.ru/misuse/publications/>).

⁴ Глава «Закон “О противодействии экстремистской деятельности”» в: Верховский А. Государство против радикального национализма. Что делать и чего не делать? М.: РОО Центр «Панорама», 2002. С. 179–201. Текст книги доступен в формате PDF на странице книг Центра «Сова» (<http://www.sova-center.ru/books/>).

Предисловие к первому изданию

Государственное регулирование, относящееся к деятельности национал-радикальных групп, не является, конечно, отдельной сферой ни в праве, ни в государственной политике. Поэтому необходимо уточнить, что именно было отобрано для этого обзора.

Самое простое — хронологические рамки.

Специфическое регулирование в этой сфере существовало, конечно, и в советское время. В годы «перестройки» оно также развивалось. Но формирование российской государственности в 1990–1991 гг., распад СССР, да и сами бурные события тех лет породили необходимость собственно российского регулирования, которое и является предметом нашего интереса.

Мы сочли возможным считать точкой отсчета августовский путч 1991 г. Именно с этого момента решения российской власти фактически являются суверенными. Хотя ранее созданная законодательная база, естественно, еще долго сохраняла свое значение. Последующие годы легко разбиваются на периоды: до конца 1993 г., то есть до принятия и вступления в силу новой Конституции, до конца 1999 г., то есть до конца президентства Бориса Ельцина, и до лета 2002 г., то есть до принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности», ставшего основой политики в этой сфере в последующие президентства Владимира Путина и Дмитрия Медведева.

Предметом рассмотрения являются две взаимосвязанные сферы деятельности власти. Причем мы ограничились только федеральным ее уровнем.

Первое — собственно законодательство. К нему относятся Конституция, международно-правовые обязательства страны, Уголовный кодекс, законы и иные акты, регулирующие деятельность общественных объединений, средств массовой информации, проведение публичных акций, прочие акты, имеющие нормативную силу.

Второе — политические усилия власти, направленные на противостояние национал-экстремизму. Здесь будут рассмотрены наиболее значительные декларации, создание специальных органов и иные действия. Можно смело утверждать, что в нашем обществе, где правовое государство является пока скорее лозунгом, чем фактом, различные выражения политической воли (или безволия) власти могут быть не менее важны для правоприменения, чем сами нормы права. При этом некоторое внимание

пришлось уделить теме «противостояния ветвей власти», но лишь в той ее части, которая имела прямое отношение к нашей теме.

Правоприменение косвенно тоже является результатом усилия власти. И безусловно, практическое значение особенностей правоприменительной практики очень велико, возможно, даже больше, чем значение собственно законодательной базы. Но все же мы сочли возможным полностью оставить в стороне эту тему. Во-первых, она требует большого отдельного изучения, так как до сих пор мы имеем лишь никак не систематизированный набор аналитических, информационных или, чаще, публицистических описаний отдельных судебных процессов и следственных дел. Во-вторых, правоприменение все-таки вторично по отношению к собственно праву, так что начинать надо именно с формирования законодательной базы. Да и разногласий пока больше возникает именно на этом уровне.

Исходя из такого определения предмета рассмотрения, весь обзор был нами разделен на две большие главы, каждая из которых уже упорядочена по хронологическому принципу. Собственно говоря, текст можно читать либо по главам, либо по хронологическим разделам, переходя от главы к главе.

И конечно, нуждается в прояснении само понятие национал-радикализма.

Мы не претендуем на безусловный приоритет именно такого термина для обозначения всем известного явления и предлагаем принять его как рабочий. Важнее определить рамки, в которые укладываются общественные явления, этим термином описываемые.

Во-первых, речь идет именно о националистах. Другие радикальные группы нами при этом не рассматриваются — в первую очередь левые. Впрочем, законодательное регулирование для них во многом общее: к левым радикалам не относятся (как правило) лишь разнообразные запреты на возбуждение национальной и религиозной вражды.

Во-вторых, под национализмом мы — абстрагируясь от обширной и вполне содержательной полемики по поводу этого понятия — понимаем любую идеологию, активно использующую понятие нации как политического или идеологического субъекта и, соответственно, выделяющую «свой», дружественные, нации и «чужие», в той или иной степени враждебные. При этом несущественно, как именно определяет понятие «нации» сам националист и какие именно нации являются предметом его позитивного или негативного отношения.

В-третьих, радикализм рассматривается нами не в смысле радикальности требований, а в смысле радикальности средств. Какие средства

радикальны, а какие нет — всегда спорный вопрос, поэтому мы исходим из того, что радикальными в сугубо негативном смысле этого слова являются средства (действия), противоречащие действующему законодательству. Зачастую в этом случае употребляется также термин «экстремизм». Формального разделения между «радикализмом» и «экстремизмом» ни в праве, ни даже в обыденной речи при этом не существует, но, похоже, предполагается, что экстремизм — это тот же радикализм, но радикальнее.

Возможно и, наверное, желательно было бы ввести ясные определения и более определенное разграничение понятий. Лучше всего называть экстремистскими те радикальные (противозаконные) политические действия, которые связаны с насилием, его организацией или прямыми призывами к нему. Но такое словоупотребление отнюдь не может пока считаться общепринятым.

Безусловно, сам набор запретов, вытекающих из законодательства, не вполне понятен. А существующая практика судебных решений достаточно скудна, особенно в отношении такого преступления, как возбуждение национальной и религиозной вражды. Поэтому следует признать, что национал-радикалами мы считаем тех, кто в достаточно очевидной — на уровне здравого смысла — степени нарушает в своей политической деятельности ограничения законодательства. Более содержательное определение термина «национал-радикализм» для целей данной работы не требуется.

И наконец, рассмотрение юридических норм и политических действий ведется нами применительно к русскому национал-радикальному движению, хотя так же можно было бы обсуждать и иные националистические радикализмы. Во-первых, автор существенно лучше знаком именно с русским национал-радикализмом. Во-вторых, на него в значительной степени ориентировались федеральные законодатели и политики, да и общественное мнение в целом, во всяком случае, до первой чеченской кампании, вместе с которой в общественном сознании актуализировались темы сепаратизма и так называемого ваххабизма. Иные национал-радикальные движения рассматриваются политиками и обществом либо по аналогии с русским (как татарское), либо совсем в другой плоскости (как чеченское). Но по существу такое ограничение нашей работы не кажется нам принципиальным и не влияет на суть рассматриваемых норм и политических действий.

Мы отдаем себе отчет в том, что тема противостояния национал-радикалам и иным формам политического радикализма является предметом многоплановой дискуссии. В данной работе законы, указы, законопро-

екты и иные тексты или действия не подвергаются всестороннему обсуждению, но лишь комментируются «в первом приближении», причем мы не считаем эти комментарии безусловно истинными (и просим авторов не обижаться). Каждый крупный юридический акт в этой области заслуживает отдельной дискуссии, и нам не хотелось бы предрешать итоги таких дискуссий.

Сам обзор следует рассматривать как предварительный, нуждающийся в фактических уточнениях и дополнениях, а также в концептуальном развитии и обсуждении, к участию в котором мы приглашаем всех читателей.

Автор выражает признательность сотрудникам аппарата Государственной Думы того времени, в первую очередь – Льву Левинсону и Сергею Карпухину, без содействия которых была бы невозможна эта работа.

Список используемых в сносках аббревиатур:

Ведомости СНД СССР и ВС СССР – Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.

ИНДЕМ – Региональный общественный фонд «Информатика для демократии».

РА КДООРО – Рабочий архив Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы на 22 января 2002 г.

РА КЗ – Рабочий архив Комитета по законодательству ГД ФС РФ на 23 января 2002 г.

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

Нормативная база

Правовая ситуация к началу периода

Деятельность радикальных национал-патриотических организаций (более полный термин, вместо которого далее, как правило, используется сокращенный термин «национал-радикалы») ограничивается государством двояко. С одной стороны, организации и пресса не должны нарушать нормы законодательства о них, с другой стороны, активисты организаций несут и персональную ответственность за нарушение законов (равно как и граждане, не входящие ни в какие организации, но нарушающие те же нормы). Важно отметить, что оба вида ограничений заложены в Конституции и тесно связаны между собой.

Поскольку в советское время возможность проявления в деятельности общественных объединений национализма или политического экстремизма в любой форме и степени предполагалась лишь теоретически, исторически первыми (не вообще первыми, а к моменту «перестройки») нормами в интересующей нас сфере оказались нормы Уголовного кодекса. Собственно, вся тематика национал-радикализма могла быть только и исключительно предметом УК, а следствие по таким делам вел КГБ. Но к 1991 г. ситуация радикально изменилась, и возникла потребность в целом ряде новых нормативных актов, о которых речь пойдет далее.

Конституция

Второй абзац ст. 7 последней Конституции РСФСР (в редакции на начало 1991 г.⁵) гласил:

«Не допускается создание и деятельность партий, организаций и движений, имеющих целью насильственное изменение советского конституционного строя и целостности социалистического государства, подрыв его безопасности, разжигание социальной, национальной и религиозной розни».

В ст. 50 о свободе совести повторено:

⁵ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М.: Советская Россия, 1991.

«Запрещается ограничение прав граждан, разжигание вражды и ненависти по признаку отношения к религии».

Как видим, запрещается деятельность, направленная именно на насильственное изменение строя или целостности государства, что в сравнении с событиями в некоторых других союзных республиках представлялось тогда темой отнюдь не маргинальной. Тем более это относилось к »разжиганию розни».

Важно подчеркнуть наличие в списке «социальной розни». Фактически, по политическим обстоятельствам времени, это звучало как запрет на разжигание розни в отношении партноменклатуры, так как какую-то другую социальную рознь было еще сложно представить. Вскоре, после августа 1991 г., этот конституционный запрет явно перестал действовать, да и до этого он тоже не был эффективен. Понимание же «социальной розни» в более широком смысле (по отношению, скажем, к инвалидам, сексуальным меньшинствам, богатым, бедным и т.д.) как предосудительного поведения ни тогда, ни позже не укоренилось. Можно сказать, что данный запрет выглядел в 1991 г. неуместно, а позже — несколько непонятно, так что он никогда не воспринимался как реальный и, таким образом, лишь ухудшал качество конституционной нормы, косвенно вызывая сомнения и в других ее составляющих.

Уголовное право

Деятельность конкретных активистов ограничивается, главным образом и наиболее жестко, уголовным законодательством. Административное законодательство в интересующей нас области практически не развито и потому будет рассматриваться параллельно с уголовным.

Радикальные национал-патриоты могут нарушать уголовный закон преимущественно тремя основными способами — они могут, во-первых, призывать к насилию на политической почве, в частности, к свержению власти, могут, во-вторых, в той или иной форме разжигать национальную или религиозную рознь или призывать к национальной или религиозной дискриминации и, в-третьих, практиковать насильственные действия на политической, национальной (расовой) или религиозной почве. Кроме этого, они, конечно, могут совершать любые другие уголовные преступления, но случаи преступлений, совершенных именно вследствие их политической ориентации или для целей деятельности их организации, не столь многочисленны. Возможны и другие государственные престу-

пления, например, оказание сопротивления представителям власти или пропаганда войны, но эти случаи уже совсем редки.

Старый Уголовный кодекс⁶ в том виде, в котором он действовал к началу «перестройки», давал, в принципе, возможности для преследования многих форм экстремистской политической деятельности, в том числе и националистической.

Сразу отметим, что, помимо малоэффективных штрафов, все нижеперечисленные статьи предполагали такое весомое наказание, как лишение свободы. Предполагали они также и ссылку, но это наказание уже считалось устаревшим, не применялось и было отменено законом от 18 февраля 1993 г., так что мы даже опускаем ссылку при цитировании норм УК.

Собственно говоря, важны были не конкретные предельные сроки заключения, а сама его возможность. В 90-е годы никто и не ожидал, что экстремистов будут приговаривать к большим срокам, но сама угроза попадания в лагерь несравнима с угрозой штрафа, который мог быть наложен по любой статье, в принципе, даже по такой, где он не был предусмотрен, — в порядке вынесения приговора, мягче заложенного в статье (поэтому далее штрафы упоминаются только применительно к ст.ст. 70 и 74). Кроме того, по статьям, предполагающим лишение свободы, возможен арест как мера пресечения, а перспектива пребывания в российском следственном изоляторе уже и сама по себе достаточно пугающа. Не только условия следственного изолятора ничем не лучше условий мест лишения свободы, но и срок пребывания под арестом может быть весьма длительным, то есть, в сущности, такой арест как наказание ничем, кроме наличия в дальнейшем судимости, не отличается от осуждения к лишению свободы.

К национал-радикалам потенциально могли быть применимы следующие статьи, относящиеся, в основном, к трем разделам УК — «Особо опасные государственные преступления», просто «Государственные преступления» и «Преступления против порядка управления».

Особо опасные государственные преступления

Ст. 64 «Измена Родине» в части, относящейся к «заговору с целью захвата власти», предусматривала наказание от 10 до 15 лет лишения свободы или даже смертную казнь.

⁶ Уголовный Кодекс РСФСР. М.: Юридическая литература, 1982.

Ст. 66 «Террористический акт» подразумевала «убийство государственного или общественного деятеля или представителя власти, совершенное в связи с его государственными или общественными обязанностями, с целью подрыва или ослабления Советской власти» с такими же санкциями, как в ст. 64, или «тяжкое телесное повреждение» с наказанием от 8 до 15 лет.

Печально знаменитая ст. 70 «Антисоветская агитация и пропаганда» была к 1991 г. принципиально изменена и разделена на две (в редакции Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 сентября 1989 г.⁷).

Теперь ст. 70 называлась «Призывы к насильственному свержению или изменению советского государственного и общественного строя» и формулировалась так:

«Публичные призывы к насильственному свержению советского государственного и общественного строя, закрепленного Конституцией СССР, а равно распространение с этой целью материалов такого содержания —

наказываются лишением свободы на срок до трех лет или штрафом до двух тысяч рублей.

Те же действия, совершенные повторно либо организованной группой лиц —

наказываются лишением свободы на срок до семи лет или штрафом до пяти тысяч рублей.

Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные по заданию иностранных организаций или их представителей —

наказываются лишением свободы на срок до десяти лет».

Ст. 70¹ «Призыв к совершению преступлений против государства» подразумевала исключительно «Публичные призывы к измене Родине, совершению террористического акта или диверсии» и наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет.

Ст. 71 «Пропаганда войны» была короче всех: «Пропаганда войны, в какой бы форме она ни велась», и предполагала от 3 до 8 лет лишения свободы.

Ст. 72 «Организационная деятельность, направленная к совершению особо опасных государственных преступлений, а равно участие в анти-советской организации» гласила:

⁷ Ведомости ВС РСФСР (Далее — Ведомости ВС РСФСР). 1989. № 37. Ст. 107⁴ (окончательно стал законом 29 ноября 1989 г. — Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 49. Ст. 144⁶).

«Организационная деятельность, направленная к подготовке или совершению особо опасных государственных преступлений, к созданию организации, имеющей целью совершение таких преступлений, а равно участие в антисоветской организации — наказываются соответственно по статьям 64–71 настоящего Кодекса».

Иные государственные преступления

Наиболее известная в контексте национал-радикального движения ст. 74 «Нарушение национального и расового равноправия» формулировалась (в редакции того же Указа от 11 сентября 1989 г.⁸) так:

«Умышленные действия, направленные на возбуждение национальной или расовой вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства, а равно прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой или национальной принадлежности».

Санкции по этой статье — до 3 лет лишения свободы или штраф до двух тысяч рублей.

Ст. 77 «Бандитизм»: «Организация вооруженных банд с целью нападения на государственные или общественные предприятия, учреждения, организации либо на отдельных лиц, а равно участие в таких бандах и в совершаемых ими нападениях».

Санкции по этой статье — от 3 до 15 лет лишения свободы или смертная казнь.

Ст. 79 «Массовые беспорядки»: «Организация массовых беспорядков, сопровождавшихся погромами, разрушениями, поджогами и другими подобными действиями, а равно непосредственное совершение их участниками указанных выше преступлений или оказание ими вооруженного сопротивления власти».

За это полагалось от 2 до 15 лет лишения свободы.

⁸ Этим же Указом были отменены ст. 190¹ о клевете на советский строй. А несколько ранее Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 июля 1989 г. была отменена ст. 74¹ «Оскорбление или дискредитация государственных органов и общественных организаций», введенная 8 апреля того же года в день ввода танков в Тбилиси и защищавшая исключительно союзные органы власти — явно от национальных движений в других республиках. И эти статьи, в принципе, могли бы быть применены позже к российским национал-радикалам.

Преступления против порядка управления

В этой группе против национал-радикалов можно было бы использовать статьи, применимые именно в ситуации уличных беспорядков, организуемых политическими экстремистами.

Состав ст. 190³: «Организация, а равно активное участие в групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок или сопряженных с явным неповиновением законным требованиям представителя власти, или повлекшие нарушение работы транспорта, государственных или общественных предприятий, учреждений, организаций» — до 3 лет лишения свободы.

Статьи 191 и 191¹ были посвящены соответственно сопротивлению «представителю власти» или «работнику милиции», причем сопротивление, «сопряженное с насилием или угрозой применения насилия», могло быть наказано даже до 5 лет лишения свободы.

А ст. 191² «Посягательство на жизнь работника милиции» предусматривала от 5 до 15 лет лишения свободы или смертную казнь.

Памятуя об одном из наиболее распространенных видов преступлений на националистической почве, следует упомянуть также ст. 229 «Надругательство над могилой», предусматривавшую до 3 лет лишения свободы.

В УК отсутствовали некоторые составы преступления. Например, не было ничего похожего на «мятеж» или «попытку насильственного захвата власти». Но людей, которые совершили бы такие действия, все равно можно было бы судить, так как ст. 64 предусматривала и «заговор с целью захвата власти», а без такого заговора мятеж явно невозможен. Могли бы быть задействованы также статьи «Терроризм», «Бандитизм», «Массовые беспорядки», не говоря уж о статьях о сопротивлении властям и милиции и других насильственных преступлениях.

Но здесь возникали уже другие проблемы. Старый УК ориентировался на советские реалии, отмирание которых формально не обесмысливало статьи Кодекса, но кардинально искажало смысл его отдельных положений, что ставило, в свою очередь, под сомнение другие положения, с ними связанные. Так, ст. 70 защищала «советский государственный и общественный строй, закрепленный Конституцией СССР», то есть нечто, после августа 1991 г. не существовавшее де-факто, а после роспуска СССР — и де-юре. Российская Федерация, хотя и является правопреемником СССР, изначально имела явно другой «строй».

Статья «Террористический акт», привязанная к термину «советская власть», оказалась вообще неприменимой. А важнейшую ст. 72, факти-

чески говорящую о преступных политических организациях, портил термин «антисоветская организация».

Ст. 190³, введенная в 60-х гг. для преследования политических демонстрантов, была специально сформулирована настолько широко, что под нее подпадало практически любое скопление людей. Абсурдная формулировка статьи, делавшая ее столь удобной при советской власти, в свободном обществе означала как раз полную невозможность применения.

Ст. «Измена Родине» в части, относящейся к «заговору с целью захвата власти», могла бы быть применена, например, в деле ГКЧП, но статья прямо отождествляла государство с вскоре переставшим существовать СССР, и это стало одной из причин развала дела ГКЧП.

По совокупности сказанного оказалась неработоспособной и ст. 70¹: если сложно судить за сами преступления, то еще сложнее — за призывы к их совершению.

Не вызывали особых нареканий, пожалуй, только диспозиции статей «Бандитизм», «Массовые беспорядки» и других, в которых речь шла, в сущности, об обычных уголовных преступлениях, имеющих политическую цель или окраску, и в которых (статьях) об этой цели или окраске ничего по существу не говорилось.

Приведение Уголовного кодекса в соответствие с постсоветской действительностью началось в 1992 г. и происходило довольно медленно (см. ниже).

И все же даже ущербное уголовное законодательство 1991 г. позволяло реально пресекать наиболее вероятные на практике формы активности национал-радикалов. Например, любые беспорядки при проведении уличных мероприятий влекли за собой вмешательство милиции, а там уже могли бы вступать в силу ст.ст. 191 и 191¹, а то и ст. 79. Всякая попытка создать настоящие боевые отряды, не говоря уж о любом их практическом применении, могла бы квалифицироваться как покушение на создание банды, то есть считаться покушением на совершение особо опасного государственного преступления, квалифицируемого по статье «Бандитизм». Неприменение на практике таких подходов может быть объяснено как накопившимися деформациями в восприятии УК, так и различными политическими и идеологическими соображениями, что в принципе лежит вне рамок обзора законодательства.

Помимо уголовных наказаний, возможны были и административные. Например, еще в апреле 1991 г. была внесена статья 40² КоАП, предусматривавшая штраф за распространение ложных сведений о кандидате в Президенты. Но такое наказание, как штраф, слишком неэффективно для радикальных группировок, так как они, во-первых, мало боятся штрафов

в силу своей идеологической мотивированности, а во-вторых, штраф на практике довольно трудно взыскать.

Но наибольшие трудности возникали с преступлениями, сводящими к пропаганде, а именно они были и остаются наиболее распространенными среди национал-радикалов.

Конечно, на уровне здравого смысла с пропагандой, направленной на свержение государственной власти, или с пропагандой, представляющей собой прямые призывы к актам насилия, все было понятнее. Но именно прямые в том смысле, который имеется в виду в правоприменении по отношению к бытовым преступлениям. Грубо говоря, если бы некто вышел на улицу и призывал граждан собраться сейчас или завтра в определенном месте и идти убивать, например, армян (что и имело место в Душанбе или Сумгаите), милиции было бы очевидно, что это — основание для заведения уголовного дела. А вот если бы этот же некто написал в газете, что армяне «во всем виноваты» и их «надо убивать», то это уже могло рассматриваться как форма размышления, высказывание мнения или просто как фигура речи. Действительно, в законе никак даже не была намечена грань между научным изложением кровавой истории соседства тех же армян и азербайджанцев и публичным выводом, что какая-то из сторон «во всем виновата» и заслуживает теперь возмездия. Мы не будем здесь разворачивать анализ проблемы ограничения свободы слова, так как это далеко увело бы нас за рамки нашего обзора.

Кроме того, ст. 74 никак не ограничивала масштаб вменяемого поступка: теоретически по статье можно было судить за рассказанный на кухне анекдот в той же мере, как и за издание явно погромного листка — и тем самым безразмерная широта состава влекла практические сложности в применении. Зато ст. 74 прямо требовала прямого умысла в действии, а доказательство наличия умысла оказалось крайне сложной проблемой для следствия и суда, о чем много писали в прессе в первой половине 90-х гг.⁹

Советское государство всегда было озабочено проблемой «национальной розни» (видимо, как последней формы социальной розни, публичное проявление которой не удавалось до конца подавить), так что соответствующая статья появилась в советском законодательстве уже в 1922 г. (ст. 83 УК РСФСР в редакции 1922 г. стала ст. 74 в редакции 1961 г.,

⁹ См., например: Шмидт Ю.М. Предложения по совершенствованию законодательства об ответственности за разжигание национальной розни // Проблемы ответственности за разжигание межнациональной розни / Сост. Ю.М. Шмидт. М.: НИПЦ «Мемориал», 1993.

просуществовавшей с поправками до конца 1996 г.; в УК, вступившем в силу 1 января 1997 г., это ст. 282). В 1958 г. в диспозиции статьи добавилась практическая национальная дискриминация, а в 1989 г., в период бурного подъема национальных движений в советских республиках — «унижение национальной чести и достоинства». Параллельно снижались предполагаемые наказания: в 1958 г. была исключена смертная казнь, а в 1989 г. введена возможность штрафа.

В 1990 г. отдельным союзным законом была введена и административная ответственность, причем она распространялась и на «деятельность любых объединений граждан, направленную на возбуждение национальной или расовой вражды, розни или пренебрежения, применения насилия на национальной, расовой, религиозной основе», а наказанию вплоть до 15 суток ареста должны были подвергаться, соответственно, организаторы и активные участники таких объединений. Тот же закон вводил в Основы уголовного законодательства СССР новое отягчающее обстоятельство — «совершение преступления на почве национальной или расовой вражды или пренебрежения» (здесь мотив религиозной вражды почему-то упущен). Однако эти нововведения не начали действовать на территории России, так как к этому времени российский парламент уже принял постановление об обязательном утверждении им союзных законов, а этот закон так и не был утвержден вплоть до момента распада СССР¹⁰, а потом о нем, вероятно, забыли.

Стоит отметить, что по ст. 74 УК РСФСР в советский период на территории РСФСР было вынесено всего 9 приговоров¹¹. Последний из них — по знаменитому в свое время делу Константина Смирнова (Осташвили)¹². Но это вовсе не означает, что при советской власти не наказывалась националистическая пропаганда. С одной стороны, наказание могло быть неправовым, как в случае Валерия Емельянова, за свои антисемитские труды уволенного с работы и исключенного из КПСС. С другой стороны, при уголовном осуждении националистов власти все равно предпочитали использовать ст.ст. 70 УК («Антисоветская

¹⁰ Волженкин Б.В. Из истории становления ст. 74 // Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. М., 1993. С. 29–32.

¹¹ Данные о применении ст. 74 УК РСФСР и ее аналогов в УК союзных республик за 1962–1991 гг. // Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. М., 1993. С. 139–140.

¹² Подробнее см.: Верховский А.М., Михайловская Е.В., Прибыловский В.В. Национализм и ксенофобия в российском обществе. М.: ООО «Панорама», 1998 (Далее — Национализм и ксенофобия). С. 66–67; «Апрель» против «Памяти». Сборник. Вып. 1–3. М., 1993.

агитация и пропаганда»)¹³ и 191¹ («Клевета на советский общественный и государственный строй»), так как их формулировки были шире, а опыт следственной работы по ним — гораздо больше¹⁴.

Регулирование публичных акций и деятельности общественных объединений и прессы

Деятельность организаций и прессы к началу рассматриваемого периода регулировалась союзным законодательством, причем оно уже тогда предусматривало проблему ограничения националистической и экстремистской деятельности.

Закон СССР от 12 июня 1990 г. «О печати и других средствах массовой информации» был лишь несколько видоизменен российским Законом «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г.¹⁵, и действовал с тех пор в практически неизменном виде¹⁶, так что мы можем сразу говорить о нормах российского закона.

Он регулировал любые периодические формы печатных, аудио- и аудиовизуальных сообщений, выходящие не реже раза в год. Ключевой применительно к нашей теме является ст. 4 Закона «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».

Соответственно, согласно ст. 13, отказ в регистрации СМИ возможен, если «название, примерная тематика и (или) специализация средства

¹³ Вообще, ст. 70 безусловно доминировала в практике судов по делам об особо опасном государственном преступлении. В последние 10 лет 66,4 % дел этой категории приходились именно на ст. 70, да еще 30 % — на ст. 64, по которой, на самом деле, около 80 % дел были делами военных преступников II Мировой войны (Дьяков С.В. Государственные преступления (против основ конституционного строя и безопасности государства) и государственная преступность. М.: Норма, 1993. С. 77–79).

¹⁴ См.: Митрохин Н.А. Русская партия // Новое литературное обозрение. 2001. № 48.

¹⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ (Далее — Ведомости СНД РФ и ВС РФ). 1992. № 7. Ст. 300.

¹⁶ Точнее, до августа 2002 г. — до вступления в силу поправок, связанных с принятием закона «О противодействии экстремистской деятельности». Но весь комплекс изменений, связанных с этим законом, в этой книге не рассматривается как выходящий за хронологические рамки (примечание сделано в октябре 2002 г.).

массовой информации представляют злоупотребление свободой массовой информации в смысле части первой статьи 4». Лишение же регистрации возможно, по ст. 10, лишь по суду, и основаниями для него являются «неоднократные в течение 12 месяцев нарушения редакцией требований статьи 4 настоящего Закона, по поводу которых регистрирующий орган или Министерство печати и информации Российской Федерации делали письменное предупреждение учредителям и (или) редакции (главному редактору)». Предусматривалась и другая ситуация: в обеспечение иска о лишении регистрации суд мог приостановить выпуск СМИ, а вот продолжение выпуска после этого уже само по себе служило основанием для лишения регистрации.

Ст. 4 Закона была сформулирована в целом так же, как соответствующие статьи уголовного законодательства, так что, очевидно, и процедура доказывания предполагается примерно та же. Таким образом, Закон о СМИ наследовал вышеперечисленные сложности в применении.

В ст. 4 был также важный момент, повторяющийся (см. ниже) во многих других юридических актах: она запрещала разжигание классовой и социальной розни. Это был усугубленный запрет из Конституции РСФСР (см. выше), так что он был еще более деструктивен в том смысле, что наличие запрета, настолько противоречащего общепринятым, и в России, и на Западе, представлениям о возможных ограничениях на свободу слова, ставило под сомнение всю статью.

Иногда ставилась под сомнение необходимость неоднократных предварительных предупреждений и срок давности в 12 месяцев: мол, на практике это приводит к тому, что предупреждения устаревают и издание, ведущее явно противозаконную деятельность, так и не удается закрыть. Но здесь законодатель стремился подстраховаться от излишних ограничений свободы слова и был в этом совершенно прав. Что же касается приводимых примеров неэффективности процедуры, прописанной в Законе, то в некоторых случаях легко показать, что проблема — не в мягкости процедуры, а в непоследовательности ее применения.

Санкции к конкретным лицам, виновным в нарушении ст. 4, должны были, по ст. 59 Закона, наступать по другим законам, и это логично. В случае «возбуждения розни» эта норма, правда, никогда не срабатывала. Но, в принципе, вынося решение о виновности автора или главного редактора в нарушении ст. 4, судья косвенно утверждал виновность по ст. 74 УК, так как формулировки их состава почти тождественны. Конечно, решение по административному делу не влечет автоматически уголовной ответственности, но уголовный процесс мог бы стать буквальным повторением административного, и с заранее известным результатом. Можно

предположить, что такая перспектива как-то влияла на отношение судей к выносимому решению. С другой стороны, отсутствие в такой ситуации параллельного преследования по искам к изданию и конкретному человеку ставит под сомнение приговор, вынесенный по одному из них¹⁷.

В отличие от закона о СМИ, принятие российского закона об общественных объединениях долго откладывалось. Соответственно, действовал союзный закон «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 г.¹⁸

Его нормы были аналогичны нормам закона о печати, хотя были, естественно, и отличия. А именно: в ст. 3 было сказано:

«Не допускаются создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью или методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя или насильственное нарушение единства территории СССР, союзных и автономных республик, автономных образований, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, в том числе классовой, а также расовой, национальной и религиозной розни, совершение иных уголовно наказуемых деяний. Запрещается создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований.

Преследуются в соответствии с законом создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан».

Важно отметить запрет на создание вооруженных и даже военизированных групп. Включенное в Закон различие таковых в тексте не комментировалось, но, вероятно, под «военизированными объединениями» имелись в виду группы, копирующие военную структуру и дисциплину, ведущие боевую подготовку своих членов. Создание так или иначе вооруженных групп или хотя бы военизированных структур — естественная тенденция в радикальной среде.

С другой стороны, статья содержала довольно туманный пункт, призванный защищать здоровье, нравственность и т.д., при том, что никаких конкретных запретов этот пункт не содержал. Он не был упомянут также в ст. 13, в которой говорилось, что «эмблемы общественных объединений

¹⁷ Примечание 2013 года: И до сих пор находится немало примеров, когда административные меры и уголовное преследование не находятся ни в какой разумной связи по одному и тому же эпизоду, а совершенно аналогичные эпизоды влекут совершенно разные последствия.

¹⁸ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР (Далее — Ведомости СНД СССР и ВС СССР). 1990. № 42. Ст. 1023–1035, 839.

не могут служить пропаганде целей, указанных в части второй статья 3» (первый абзац в приведенной выше цитате).

Запрет на определенные эмблемы существует в законодательстве ряда стран, но формулировка союзного Закона была слишком неопределенна: очень трудно доказать, что та или иная эмблема «служит пропаганде» каких-то целей. Нормой союзного Закона никто всерьез и не пытался воспользоваться. Никакие же конкретные эмблемы, например гитлеровская свастика, запрещены не были.

За деятельностью организаций был призван наблюдать зарегистрировавший их орган, а за соблюдением законов — еще и прокуратура. При выявлении нарушений могло быть вынесено предупреждение. Ликвидация по суду была возможна после одного предупреждения в течение года.

Важным пробелом в Законе был вопрос об ответственности объединений, не имеющих регистрации. В ст. 21 говорилось, что и они «несут ответственность в соответствии с законом», но осталось непонятно — какую именно. Самая строгая мера — ликвидация — к ним явно не имела отношения, так как никак не было описано, что для них означает «ликвидация».

До 1995 г. Верховный Совет добавил, 18 декабря 1991 г., лишь одну существенную для нас норму в Закон — разделение организаций на общероссийские, имеющие организации более чем в половине субъектов Федерации, межрегиональные, имеющие организации менее чем в половине субъектов Федерации, а также региональные и местные. Юридические последствия такого разделения, однако, не были оговорены с достаточной ясностью, что сказалось впоследствии, например, в истории противостояния Русского национального единства и мэра Москвы в 1998 г.¹⁹

Довольно долго не был законодательно урегулирован вопрос о проведении митингов, демонстраций и других публичных акций. Точнее сказать, этот вопрос регулировался указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г., но он столько раз нарушался в годы многочисленных демократических демонстраций, то есть в 1988–1991 гг., что о нем почти забыли, и регулирования в этой сфере практически не было.

¹⁹ См.: Лихачев В.А. История РНЕ // Лихачев В.А., Прибыловский В.В. Русское национальное единство. Политика, история и идеология. М.: Центр «Панорама», 2000. С. 64–73.

Следует также упомянуть закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении»²⁰. Основанием для введения ЧП могли считаться, согласно ст. 4, п. «а», «попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов».

На территории ЧП могли ограничиваться права и свободы граждан. В частности, предполагалось (ст. 22, п. «в») «запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий», а как раз в интересующем нас случае, предусмотренном ст. 4 п., «а», ст. 23 предполагала также:

— п. «а»: комендантский час;

— п. «б»: «ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; допускается временный арест печатной продукции до отмены чрезвычайного положения, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры»;

— п. «в»: «приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки».

Предполагалось (ст.ст. 26, 27), конечно, что эти меры не должны влечь нарушения прав человека, признаваемых действующими в России международными документами, а также любого рода дискриминации.

В общем, нормы Закона были вполне достаточны для случая крупных беспорядков или мятежа, исходящих от национал-радикалов.

Реформирование правовой базы в 1991–1993 гг.

Период до конца 1993 г. — период острого противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти в РФ, накладывавшего существенный отпечаток на понимание законодателями проблем национализма и политического экстремизма. Этот период заканчивается роспуском парламента, кровавыми событиями в Москве в начале октября 1993 г, принятием новой Конституции и избранием Федерального Собрания. Этот же период характеризуется бурной, хотя и несколько хаотичной,

законодательной деятельностью, так что и в интересующие нас правовые акты было внесено много изменений и дополнений.

Конституция

Конституция РСФСР в рассматриваемый период пополнилась многочисленными поправками. Была среди них и поправка, принятая Съездом народных депутатов 9 декабря 1992 г., изменившая цитированный выше второй абзац ст. 7 Конституции следующим образом:

«Не допускается создание и деятельность партий, общественных организаций и движений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание не предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации структур власти, незаконных вооруженных формирований, разжигания социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам этнической, национальной, расовой, религиозной принадлежности».

Таким образом, исчезло упоминание «советского строя», а сама статья заметно расширилась. Теперь она содержала формулировку, повторяющуюся с некоторыми вариациями во многих правовых актах. В частности, она очень похожа на приведенную выше норму действовавшего тогда в РФ Закона СССР «Об общественных организациях». Отличия сводятся к следующему:

- Вместо «общественных объединений» называются «партии, общественные организации и движения», почти как и было ранее в тексте. Такая ненужная детализация потенциально выводила из-под запрета небольшие группы, не называющие себя даже организациями.
- Кроме противозаконных «целей», в союзном Законе были противозаконные «методы». Эта формулировка представляется очень существенной, так как цели могут быть и не заявлены открыто, а доказать их не всегда возможно. Зато если уже есть основания говорить о реализации «методов», возникают основания для запрета. Конституционная же статья имела приоритет над действующим законом и тем самым поставила под сомнение его формулировки.
- В отличие от Закона не был добавлен запрет на нарушение единства автономий, так как эта норма противоречила нарождавшие-

²⁰ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 22. Ст. 773.

муся принципу неделимости суверенитета России. Многие национал-патриотические организации действительно выступали за ликвидацию национальных автономий. Хотя действовавший Закон и не был отменен, новая конституционная формулировка могла считаться достаточным основанием, чтобы признать этот пункт их программных требований не противозаконным. Каким он с тех пор, действительно, и считается. Хотя требование ликвидации национальных республик может рассматриваться как чреватое политической дестабилизацией, но экстремистским и противозаконным оно действительно не является.

- В поправке к Конституции нет запретов на «пропаганду войны, насилия и жестокости». Впрочем, запрет на пропаганду войны остался в УК, а пропаганда насилия и жестокости вряд ли может быть определена достаточно точно юридически, чтобы стать основанием для запрета деятельности общественной организации. Не была добавлена также оговорка «в том числе классовой» при упоминании социальной розни. Впрочем, мы уже упоминали бессмысленность таких запретов вообще.
- Поправка вносила запрет на создание незаконных властных структур (понятие, появившееся уже ранее в отдельном законе, см. ниже), то есть могла бы применяться против самопровозглашенных органов власти неких мятежников.
- Зато не был добавлен запрет на создание «общественных военизированных объединений», помимо «незаконных вооруженных формирований». Вопрос о том, допустимо ли существование политических военизированных организаций, пусть и без оружия, действительно, спорный. К тому же законодатель мог не считать нужным слишком удлинять текст Конституции.
- Все то же самое, наверное, можно сказать по поводу того, что в текст Конституции не попал такой мотив для запрета, как «совершение иных уголовно наказуемых деяний» или намерение их совершить.
- В поправке появилось существенное разъяснение к понятию «розни»: «включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации» по соответствующим признакам. Большая конкретность, безусловно, является достоинством правовой нормы в ситуации, когда правосознание, в том числе у судей и сотрудников правоохранительных органов, еще не освоило соответствующие понятия в законе. Правда, старая Конституция РСФСР не была нормой прямого действия.

Реформирование уголовного права

Принимая 9 октября 1992 г. закон «О защите конституционных органов власти»²¹ (см. ниже), Верховный Совет произвел существенные изменения в Уголовном кодексе. Во-первых, была введена соответствующая формулировке закона (см. ниже) статья 79¹, «Воспрепятствование деятельности конституционного органа власти», предусматривавшая два состава преступлений — «насильственные действия, направленные на воспрепятствование деятельности конституционного органа власти» и «неисполнение в установленный срок постановлений Верховного Совета», а также Советов всех других уровней о роспуске незаконного органа власти в смысле данного Закона. Санкции по новой статье были установлены от года до трех лет лишения свободы или штраф до 30 МРОТ. Новая статья фактически вводила в УК понятие мятежа как попытки свержения законной власти.

Этим же Законом была снова реформирована ст. 70 УК. Теперь она называлась «Призывы к насильственному изменению конституционного строя». Формулировка части первой теперь звучала так:

«Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя, захвату власти, а равно массовое распространение материалов, содержащих такие призывы».

Вторая часть, как и прежде, была посвященаотягчающим обстоятельствам. Санкции, в сущности, не изменились, разве что штрафы были пересчитаны из рублей в минимальные размеры оплаты труда (МРОТ) — по первой части до 20 МРОТ, а по второй части — до 50 МРОТ. (Вскоре, 20 октября, был принят закон, изменявший исчисление всех штрафов в УК из абсолютных сумм в рублях — в МРОТ. Сумма в 3 тысячи рублей превратилась в 20 МРОТ, 5 тысяч рублей — в 23 МРОТ.)

Деидеологизация ст. 70 и сама по себе была очень важным шагом в реформировании уголовного права, а применительно к радикальным национал-патриотам она создала, наконец, юридически корректную базу для уголовного преследования за экстремистские формы оппозиционной деятельности (ч. 3 статьи не изменилась).

В следующем году законодатель дошел и до реформирования уголовных норм, касающихся межнациональной вражды.

29 апреля 1993 г.²² в ст. 102 УК («Убийство») список отягченных вариантов этого преступления был дополнен убийством, «совершенным на

²¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2470.

²² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 789.

почве национальной или расовой вражды или розни». Отметим, что сама по себе идея рассматривать националистические и иные экстремистские мотивы как отягчающее обстоятельство при совершении «обычных» уголовных преступлений является очень ценным дополнением к наказаниям за собственно экстремистскую пропаганду.

27 августа 1993 г.²³ были внесены новые изменения в ст. 74. Теперь она называлась «Нарушение равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии»:

«Умышленные действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства, пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по признаку отношения к религии, национальной и расовой принадлежности, а равно прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расы, национальной принадлежности или отношения к религии» наказывались лишением свободы до трех лет или штрафом до 16 МРОТ.

В новой формулировке было два приобретения. Во-первых, наравне с национальной рассматривалась и религиозная рознь, что соответствовало исправленной ст. 7 Конституции и давно уже фигурировало в законах об общественных объединениях и о СМИ. Во-вторых, появился такой состав преступления, как «пропаганда исключительности либо неполноценности граждан по признаку отношения к религии, национальной и расовой принадлежности», что было очень важно, так как весьма значительная часть любой шовинистической пропаганды как раз и состоит в доказывании или упоминании превосходства «своих» и пороков или неполноценности «чужих»²⁴.

Особенно подробно эта тема была развита в новой части второй ст. 143 «Нарушение свободы совести и вероисповедания»:

«Оскорбление чувств и убеждений граждан в связи с их отношением к религии с использованием в этих целях средств массовой информации или в иной публичной форме, а равно путем разрушения или повреждения культовых зданий, сооружений, иных предметов мировоззренческой символики, памятников, захоронений, нанесение на них оскорбительных

²³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 37. Ст. 1466.

²⁴ Примечание 2013 года: Теперь я полагаю, что такого рода высказывания сами по себе не должны быть криминализованы. Они вполне могут быть составом административного правонарушения по аналогии с оскорблением, а также предметом гражданского иска, хотя это и требует некоторого реформирования гражданско-процессуального законодательства.

надписей и изображений»²⁵. Эти деяния влекли до года лишения свободы или штраф до 10 МРОТ.

Здесь следует отметить необычную подробность в описании состава преступления в той ее части, которая относится к вандализму. Конкретность нормы очень способствовала ее эффективности: дела об осквернении культовых сооружений и кладбищ в течение всего рассматриваемого нами периода заводились без особых проблем, а в случае обнаружения виновных — успешно завершались в суде.

Увы, того же никак нельзя сказать о формулировках ст. 74, относящихся к «исключительности». В случае националистической пропаганды формулировки статьи могли считаться достаточно корректными, не чрезмерно расширительными, но по отношению к пропаганде религиозной ксенофобии это было уже не так. Не вдаваясь здесь в подробности, важно все же отметить, что осознание собственной религиозной исключительности присуще многим религиям, в том числе христианству в целом, и запрет на пропаганду такой исключительности прямо покушается на свободу религиозной проповеди. И здесь мы имеем дело не столько с принципиальной коллизией ограничения свободы слова, сколько с небрежностью законодателя, ухудшающей качество статьи в целом.

Тем же законом была введена принципиально новая статья УК — ст. 143¹ «Организация объединения, посягающего на личность и права граждан»:

«Организация религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность или права граждан либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных действий, а также руководство такими объединениями».

Наказание по первой части статьи было предусмотрено до трех лет лишения свободы или штраф до 16 МРОТ.

Вторая же часть, «активное участие в деятельности объединения, указанного в части первой настоящей статьи, а равно систематическая пропаганда, направленная на совершение указанных в ней деяний», предусматривала меньшее наказание — до года лишения свободы или штраф до 5 МРОТ.

²⁵ Примечание 2013 года: Здесь мы видим первую попытку криминализации «оскорбления чувств верующих», с которой мы снова столкнулись осенью 2012 г. На момент завершения этой книги законопроект находится в подвешенном состоянии.

Ст. 143¹, в принципе, должна была бы стать мощнейшим оружием против радикальных национал-патриотических организаций. В их действиях вполне может быть доказана «систематическая пропаганда, направленная на... посягательства на... права граждан». Нередки в деятельности национал-радикальных организаций и «иные противоправные действия». При применении этой статьи одного такого доказательства в суде было достаточно для того, чтобы привлечь к уголовной ответственности руководство соответствующей организации. В случае же вынесения приговора, связанного с лишением свободы, большинство национал-радикальных групп как слишком тесно завязанные на лидера, распались бы или, во всяком случае, надолго приостановили бы всякую активность.

Но на самом деле уже из формулировки статьи видно, что направлено было принятие этого добавления в УК не против политических экстремистов, а против так называемых тоталитарных сект, то есть новых религиозных движений, вызывавших в 1993 г. широкую озабоченность в обществе и в Верховном Совете²⁶. Так новая статья и воспринималась обществом и правоохранительными органами. Результат печален: нет ни одного случая применения этой статьи к национал-радикалам.

Регулирование публичных акций и деятельности общественных объединений и прессы

Нельзя не отметить закон «О защите конституционных органов власти»²⁷, принятый 9 октября 1992 г. Верховным Советом в связи с очередным обострением политической ситуации. Вообще-то, он был направлен на защиту от незаконного роспуска Советов, но в нем, соответственно, появилась и норма, согласно которой «органы, присвоившие себе полномочия конституционных органов власти, подлежат роспуску». Эта норма, применимая в случае мятежа, чуть позже была включена и в Конституцию (см. выше).

В момент принятия Закона казалось, что он не будет иметь отношения к национал-радикалам, так как они недостаточно сильны для мятежа, но введение в законодательство понятия мятежа означало возможность

²⁶ Верховный Совет тогда готовил специальные поправки к Закону о свободе совести, но принял их слишком поздно, уже после роспуска по президентскому указу № 1400, так что поправки в силу не вступили.

²⁷ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2470.

запретов и в отношении подготовки к таковому. Основанный на этом Законе запрет был уже в том же месяце применен Президентом в его указе, запрещающем оргкомитет Фронта национального спасения (см. в главе о политике исполнительной власти).

Недостаток законодательной активности депутатов восполнял своими указами Президент.

С начала 1992 г. начались активные демонстрации коммуно-патриотической оппозиции, и Президент, не дожидаясь принятия соответствующего закона Верховным Советом, издал 25 мая 1992 г. указ «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»²⁸. В нем подтверждался сложившийся де-факто уведомительный порядок проведения этих акций, а также говорилось:

«... осуществление указанных прав не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использование этого права (на митинги и т.п. — А.В.) для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны».

Ответственность указом не устанавливалась. Это было, во-первых, невозможно в указе, а во-вторых, и не нужно, так как публичные действия, нарушающие процитированную норму, подпадали бы под соответствующие статьи УК, не считая, опять же, злосчастного пункта о «классовой ненависти».

Мы видим, что и регулирование публичных акций было устроено вполне аналогично регулированию деятельности СМИ и общественных объединений.

После кровопролитных столкновений ОМОНа с коммуно-патриотическими демонстрантами на Ленинском проспекте в Москве 1 мая 1993 г. указом от 24 мая было введено «Временное положение о порядке уведомления о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»²⁹, существенно дополнившее указ 1992 г. Для нас важны два введенных новым указом ограничения:

«4. Уведомление о проведении массовой акции органом исполнительной власти не принимается в случае, если:

акция противоречит принципам Декларации прав и свобод человека и гражданина ...

²⁸ Российская газета. 1992. 27 мая.

²⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (Далее — САПП РФ). 1993. № 9. Ст. 825.

... а также если они (уполномоченные, подающие заявку на акцию – А.В.) или уполномочившие их организации неоднократно не выполняли взятые на себя обязательства по ранее проводившимся массовым акциям».

Конечно, отказ властей в приеме заявки можно было обжаловать в суде, но все равно «Временное положение» фактически снова отменило уведомительный порядок проведения массовых акций. Это ограничение прав граждан давало исполнительной власти мощный инструмент для недопущения демонстраций национал-радикалов. Теперь можно было запретить или хотя бы отложить до судебного решения акцию, планируемую под откровенно экстремистскими лозунгами, так как муниципальный орган (исполнительный комитет местного Совета) легко мог указать на противоречие таких лозунгов Декларации. Особенно важна была возможность заведения «черного списка» активистов, ранее уличенных в организации акций, на которых допускались противозаконные выступления. Впрочем, для применения этой нормы надо было сперва доказать, что эти выступления были противозаконны. То есть судебное решение должно было предшествовать административному. Это смягчало запретительный пафос «Временного положения» и резко ограничило на практике его эффективность, так как судебных решений почти и не было.

Важную норму содержал также знаменитый указ № 1400 от 21 сентября 1993 г.³⁰ (подробнее о последовавших за ним событиях – далее). Этим указом вводилось «Положение о выборах депутатов Государственной Думы». В нем в ст. 29 «Выпуск агитационных печатных материалов» говорилось:

«Предвыборные программы и агитационные предвыборные материалы не могут содержать призывов к насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, разжигать социальную, расовую, национальную и религиозную рознь».

Такую агитацию, по Положению, должны были пресекать избирательные комиссии. Они же были обязаны обращаться в «соответствующие органы внутренних дел».

Эти нормы, с некоторыми вариациями, дублировались потом во всех избирательных законах.

Норма, позволяющая избирательной комиссии пресекать незаконную агитацию, – это очень жесткая норма. Фактически административному органу впервые было дано право приостанавливать некие чисто

³⁰ САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

агитационные действия на основании того, что они противоречат закону. Это, конечно, не означало введения полноценной цензуры, так как предварительной проверки агитационных материалов не предполагалось. Но материал мог быть изъят практически немедленно, а обжалование в суде, напротив, могло столь затянуться, что до окончания избирательной кампании решение так и не было бы принято.

Если бы такой нормы не было, расистские листовки, например, можно было бы свободно распространять всю избирательную кампанию впрямую до решения суда по заведенному уголовному делу, каковое решение не могло бы быть, судя по практике дел по ст. 74 УК, принято ранее, чем через несколько месяцев. Более того, ничто не помешало бы кандидатам из числа национал-радикалов проводить соответствующую агитацию за счет предоставляемых им бесплатных государственных ресурсов, то есть в ряде случаев гораздо шире, чем позволял бы доступный им обычно тираж листовок или собственных газет. Видимо, именно эта перспектива и подтолкнула Президента к столь жесткому запрету.

Данный запрет на грани введения цензуры – самый сомнительный с точки зрения принципа свободы слова. Однако на практике запрет оказался избыточным, поскольку радикальные кандидаты, стремясь привлечь не только своих немногочисленных единомышленников, но и более широкий круг сочувствующих (достаточно широкий, чтобы надеяться на победу), обычно сами старались в ходе избирательной кампании избегать крайностей³¹.

Прецедентное значение президентских актов 21 сентября – 19 октября 1993 г.

События 21 сентября – 4 октября 1993 г. в правовом отношении стали настолько резким исключением из всей истории правотворчества в современной России, что о них имеет смысл говорить в первую очередь как о создании прецедентов возможных будущих действий власти в ситуации мятежа, то есть крайней активизации экстремистских сил, выводящих и власть, и граждан из ситуации стабильного существования, на которое и рассчитано «политическое» законодательство. С тех пор никаких подобных событий в

³¹ Применительно к парламентской кампании 1999 г. см: Михайловская Е.В. Выборы-99: избирательные объединения национал-патриотической (в том числе имперской) направленности в телевизоре // Национал-патриоты, Церковь и Путин. М.: ООО «Панорама», 2000 (Далее – Национал-патриоты).

России не происходило (война в Чечне, несмотря даже на взрывы домов в Москве, осталась, с точки зрения ее правовой и политической интерпретации, локальным конфликтом в далекой провинции), так что акты 1993 г. до сих пор остаются единственным прецедентом. Мы имеем в виду акты Президента, так как акты Верховного Совета после 21 сентября, в отличие от президентских, никогда не исполнялись и позже не воспринимались как прецедент. Даже оппозиция постепенно отказалась от апелляций к этим актам.

Итак, что же именно стало прецедентом применительно к нашей теме?

Митинговое противостояние, начавшееся 21 сентября, было актом массового неповиновения закону и действующей власти. Оно происходило не только в Москве, включало не только рядовых граждан, но также часть депутатов и некоторых чиновников. Чтобы не обострять ситуацию, Президент издал 25 сентября указ № 145232, освобождавший участников сопротивления от ответственности, если, конечно, они не совершат преступлений, прямо подпадающих под статьи УК. Такой указ кажется излишним, так как других преступлений наше право и не знает, но он именно напоминал об отказе власти от чрезвычайных правовых мер в отношении граждан, противившихся исполнению указа Президента. Иное дело — государственные служащие, не подчинявшиеся Президенту. Они, согласно указу № 1452, подлежали увольнению.

Любопытно, что в указах, вводивших чрезвычайное положение в Москве³³, не оговаривались никакие чрезвычайные меры против экстремистов. Очевидно, считалось, что обычного усиления полицейского режима окажется достаточно, однако, как мы знаем, для взятия «Белого дома» потребовалось привлечение армии и тяжелой военной техники. Кроме того, нормы закона «О чрезвычайном положении», касающиеся утверждения его введения Верховным Советом, по понятным причинам не работали, что, впрочем, стали лишь продолжением нелегитимной в целом ситуации, возникшей после указа № 1400.

Что касается общественных объединений, которые были замешаны в силовом противостоянии Президенту, то их касался следующий пункт изданного ранним утром 4 октября 1993 г. указа № 1578 «О безотлагательных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в городе Москве»³⁴:

«7. Министерству юстиции РФ по представлению коменданта района чрезвычайного положения (генерала Александра Куликова — А.В.) и с учетом ст. 9 Закона РФ “О чрезвычайном положении” приостановить деятельность

³² САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3610.

³³ САПП РФ. 1993. № 40. Ст. 3748, 3751; № 41. Ст. 3909, 3923.

³⁴ САПП РФ. 1993. № 40. Ст. 3751.

общественных объединений, принимавших участие в массовых беспорядках и иных противоправных действиях в г. Москве; решить вопрос о ликвидации указанных общественных объединений в установленном порядке».

В соответствии с указом счета этих общественных объединений были заморожены, а офисы опечатаны.

Аналогичный пункт был в указе и о средствах массовой информации:

«8. Министерству печати и информации РФ с привлечением по необходимости правоохранительных органов обеспечить с 4 октября 1993 г. на период чрезвычайного положения меры, предусмотренные пунктом “б” статьи 23 Закона РФ “О чрезвычайном положении”».

Пункт, касающийся отдельных граждан, явно был дописан из каких-то формальных соображений:

«9. Генеральной Прокуратуре РФ, Министерству безопасности РФ, Министерству внутренних дел РФ безотлагательно возбудить уголовные дела и начать расследование по фактам организации массовых беспорядков и другим противоправным действиям, имевшим место в г. Москве».

Зато в указе был упущен (видимо, из-за спешки) пункт о публичных политических акциях. Он появился в вышедшем через несколько часов указе «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в городе Москве»³⁵, в котором уже был предусмотрен «запрет по решению коменданта района чрезвычайного положения на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий».

Позже, 19 октября, указом № 1661 «О некоторых мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании 1993 года»³⁶ несколько организаций националистической, радикально-коммунистической и смешанной ориентации были прямо лишены права принимать участие в предстоявших 12 декабря выборах в Думу. Причем запрет распространялся также и на любые избирательные объединения, их включающие. На рядовых членов перечисленных организаций ограничение избирательных прав не распространялось, зато выборочное лишение пассивного избирательного права предусматривалось для тех, кому было предъявлено уголовное обвинение «в связи с вооруженным мятежом».

Из национал-радикалов жертвами выборочного лишения прав стали Фронт национального спасения и Русское национальное единство, а также персонально их лидеры (остальные относились скорее к коммунисти-

³⁵ САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3909.

³⁶ САПП РФ. 1993. № 43. Ст. 4080.

ческой части оппозиции или не могли считаться национал-радикалами сами по себе, как, например, Александр Руцкой).

Такие действия, как закрытие газет, «ликвидация» общественных объединений вместо «приостановления деятельности» (причем только после предупреждения) и запрет на участие в выборах, никак не вытекали из закона «О чрезвычайном положении» и являлись продолжением последовательности «актов гражданской войны», каковыми были многие правовые акты обеих сторон противостояния, начиная с 21 сентября. Таким образом, стало наглядно видно, что рамки закона «О чрезвычайном положении» могут быть сломаны в случае мятежа, затрагивающего само существование власти.

Прецедентное значение упомянутых указов 4 и 19 октября, как представляется, именно в том, что в экстремальной ситуации власть готова противостоять мятежу (или тем действиям, которые она так квалифицирует) всеми средствами, не ограничивая себя законом. Для национал-радикалов, если предположить, что они могли бы подготовить действительно серьезный мятеж, это стало сигналом, что ограничения, налагаемые на власть законом «О чрезвычайном положении», никак им не помогут.

Реформирование правовой базы в 1994–1999 гг.

Конституция 1993 года

Новая Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., содержит несколько принципиальных для нас норм.

Во-первых, в отличие от советской Конституции, в Конституции 1993 года уже в преамбуле утверждаются основы построения общества, принципиально противоречащие воззрениям радикальным национал-патриотов: права и свободы человека, принципы равноправия и самоопределения народов, незыблемость демократической основы государственности России. В части 1 – «Основах конституционного строя» – сказано, что Россия – это светское, «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», в котором «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, ... признаются политическое многообразие, многопартийность».

Во-вторых, п. 5 ст. 13 Конституции прямо утверждает:

«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».

Если сравнить этот пункт с поправкой 9 декабря 1992 г., о которой мы уже писали, то можно видеть некоторые преимущества новой формулировки. Точнее, мы видим частичный возврат к формулировке действовавшего еще тогда Закона СССР «Об общественных организациях». Так, термин «общественные объединения» снова заменил «партии, общественные организации и движения»; «цели» сменились на «цели и действия»; исчезло и указание на создание незаконных властных структур как одну из запрещенных целей, что мотивировалось, вероятно, сиюминутными политическими соображениями (эта законодательная новелла была явно направлена Верховным Советом против Президента), но исключило важный признак мятежной организации – стремление создать альтернативный орган власти.

Запрет на «вооруженные формирования» лишился словечка «незаконные» как тавтологического: общественным объединениям вообще нельзя создавать вооруженные формирования. Но снова не был установлен запрет на «военизированные объединения».

И наконец, исчез запрет на «пропаганду исключительности и любых форм дискриминации», осталось только «разжигание розни». Возможно, этот пункт был сокращен для краткости, а возможно, ввиду появления в ст. 29 такого пункта:

«2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Здесь, заметим, вводится ограничение на еще одну форму ксенофобной пропаганды – «языкового превосходства».

Международные обязательства

Статья 15 Конституции объявляла ее актом прямого действия, а кроме того, прямо вводила в действие подписанные Россией международные договоры:

«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».

Между тем одним из основных таких договоров является Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. И в ней говорится:

Ст. 2. п. 1 “b”: «Каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями».

Ст. 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) объявляет караемым 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 запрещает 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, караемым законом».

Таким образом, государство взяло на себя международное обязательство по пресечению деятельности национал-радикалов³⁷. Отчасти эти обязательства были уже воплощены в законодательстве. Но не все. Например, не существовало (и не существует) никакой нормы, предписывающей чиновникам проверять, не подпадают ли общественные объединения, с которыми они сотрудничают, под действие ст. 4 Кон-

³⁷ Примечание 2013 года: следовало бы упомянуть и другие международные договоры, устанавливающие ограничения для основных политических и гражданских свобод в том числе в плане недопущения возбуждения ненависти — Европейскую конвенцию по правам человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и т.д., но приведенная в тексте норма является наиболее обязывающей для государства.

венции. Нет также законов, запрещающих и наказывающих саму принадлежность к национал-радикальным организациям³⁸ (с 1997 г. может быть в принципе применена ст. 210 УК о преступных сообществах, но это очень сложный и не всегда применимый путь) или помощь им, включая финансовую. Да и сам термин «расистская деятельность» не существует в отечественном законодательстве, и не вполне понятно, как с ним сочетаются существующие термины. (Само слово «“расизм”» в русском языке до сих пор означает вражду именно по признаку цвета кожи, а не этничности.)

Реформирование уголовного права

Старый УК

Закон от 1 июля 1994 г.³⁹ внес ряд изменений в Уголовный кодекс, касающихся понятия терроризма.

В ст. 66 «Террористический акт» была заменена формулировка мотива: с «в связи с его государственными или общественными обязанностями, с целью подрыва или ослабления Советской власти» — на «по политическим мотивам», что сделало статью, наконец, применимой.

Стоит отметить также, что ст. 66 брала, как и ранее, под защиту не только государственных, но и общественных деятелей. Но если в советское время с этим термином ассоциировалась исключительно профсоюзная, комсомольская, писательская и прочая «общественная» номенклатура, то к середине 90-х эта ассоциация полностью устарела. Обновление статьи должно было напомнить обществу и правоохранительным органам, что покарать, скажем, члена антифашистского объединения — это тоже теракт.

Аналогично из ст. 77 «Бандитизм» в характеристике учреждений как объектов нападения были изъяты слова «государственные и общественные», лишившие частную собственность защиты от бандитизма.

Ст. 68 «Диверсия» была исключена.

И наконец, была введена ст. 213³ «Терроризм»:

Часть первая — «совершение в целях нарушения общественной безопасности либо воздействия на принятие решений органами власти

³⁸ Примечание 2013 года: вместе с законом «О противодействии экстремистской деятельности» такая статья была принята в 2002 г. — ст. 2821 УК.

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации (Далее — СЗ РФ). 1994. № 10. Ст. 1109.

взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба, а равно наступления иных тяжких последствий (терроризм)» — предполагала лишение свободы на срок от трех до пяти лет.

Согласно части второй, если акт терроризма «причинил значительный имущественный ущерб, либо привел к наступлению иных тяжких последствий, либо совершен организованной группой», наказание возрастало до срока от пяти до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой. А согласно части третьей, в случае смерти человека — до срока от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества или даже до смертной казни с конфискацией имущества.

Была также добавлена также ст. 213⁴ «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма», которая тоже могла бы стать актуальной для нашей темы, так как «телефонный терроризм» — довольно действенное оружие дестабилизации, и национал-радикалы вполне могли бы прибегнуть к нему.

Закон от 28 апреля 1995 г.⁴⁰ органично дополнил статью «Бандитизм» статьёй 77² «Организация или участие в незаконных вооруженных формированиях». Приведем ее целиком:

«Организация вооруженных объединений, отрядов, дружин и других вооруженных формирований, не предусмотренных федеральными законами, а равно участие в таких формированиях —

наказываются лишением свободы на срок до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.

Умышленные действия, совершенные в составе незаконных вооруженных формирований, если они сопряжены с массовым насилием над людьми или причинением иных тяжких последствий, —

наказываются лишением свободы на срок от пяти до двенадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

Умышленные действия, совершенные в составе незаконных вооруженных формирований, если они повлекли гибель людей, —

наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества или смертной казнью с конфискацией имущества».

Если применение второй и третьей частей этой статьи на большей части территории России пока не требовалось (или, во всяком случае, это спорно)⁴¹, то последовательное применение первой части новой статьи

⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1595.

⁴¹ Особый случай — Юг России. Там вооруженные отряды казаков неоднократно

должно было бы нанести серьезный урон национал-радикалам. Другое дело, что понятие «вооруженное формирование» не указывает хотя бы приблизительно, какое именно оружие имеется в виду. Скажем, случаи изъятия огнестрельного оружия у национал-радикалов единичны и сами по себе не позволяют говорить о наличии именно «вооруженного формирования», зато холодное оружие во многих случаях почти и не скрывается.

Закон от 18 июля 1995 г.⁴² переформулировал ст. 2001 УК «Нарушение порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования». Просто за «нарушение порядка организации или проведения» их или за «участие после наложения административного взыскания за такие же действия» полагалось лишение свободы на срок до шести месяцев, или исправительные работы на срок до одного года, или штраф до 16 МРОТ.

Столь жестко звучащая норма, судя по всему, предполагала какие-то действительно серьезные «нарушения», достойные уголовного, а не административного наказания, но никаких уточнений в статье не было, что оставляло ее применение во многом на произвол правоохранительных органов, и, как всегда в таких случаях, эти органы без крайней необходимости предпочитали не применять сомнительную норму в случаях с политической подоплекой.

Более интересны были вторая и третья части статьи:

«Нахождение на собрании, митинге, демонстрации, шествии, пикетировании либо ином публичном мероприятии с оружием, средствами и предметами, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, а также для причинения вреда собственности —

наказываются лишением свободы на срок до двух лет, или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.

Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия, —

наказываются лишением свободы на срок до десяти лет».

Если третья часть не вызывает никаких вопросов, то про вторую часть этого сказать нельзя. Сами по себе уголовные санкции за участие в публичной акции с оружием или предметами, его в подобных случаях с успехом заменяющими (достаточно вспомнить заточенные стальные прутья, использовавшиеся демонстрантами против милиции 1 мая 1993

чинили акты насилия, в том числе и достаточно массовые. Но новая статья была добавлена в УК явно не из-за казаков, а из-за чеченских сепаратистов.

⁴² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2862.

г.), оправданны. Другое дело, что и в этом случае формулировка статьи очень широка: вред собственности (скажем, стеклянной витрине) и здоровью можно нанести практически любым предметом.

В данном случае можно, наверное, положиться на здравый смысл милиции и суда. Во всяком случае, нам неизвестны более точные формулировки подобного запрета. Но несомненно, что и в данном случае неопределенность нормы идет скорее на пользу, чем во вред, политическим экстремистам.

Новый УК

13 июня 1996 г. был подписан новый Уголовный кодекс⁴³, введенный в действие с 1 января 1997 г. Он во многом отличался от старого в своей части, посвященной преступлениям, имеющим отношение к нашей теме. Стоит отметить, что «основные» для нашей темы статьи, ранее находившиеся в разделе «государственных преступлений», теперь оказались в главе «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» — название теперь менее походит на понятие «политического преступления».

Формулировка «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды» как отягчающее обстоятельство распространилась с убийства и на другие преступления, например, на «умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью» или «истязание», а также появилась в общем перечне отягчающих обстоятельств в ст. 63, п. «е» Общей части. Этот пункт очень важен, так как позволяет систематически преследовать многочисленные случаи многообразных нападений и иных преступлений на почве этнической или религиозной ксенофобии⁴⁴.

Бывшая ст. 74 как бы разделилась на две. Одна статья теперь посвящена фактической дискриминации, а другая — ксенофобной пропаганде.

Ст. 136 «Нарушение равноправия граждан», в том числе в зависимости от «расы, национальности, языка, ... отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям», предусматривает наказание в виде штрафа от 200 до 500 МРОТ, дохода за два-пять месяцев или лишения свободы до двух лет.

Поскольку по второй части речь идет о том же деянии, но «совершенном лицом с использованием своего служебного положения», следует

⁴³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954, 2955.

⁴⁴ Примечание 2013 года: К сожалению, до сих пор случаи использования именно п. «е» ст. 63 остаются редчайшим исключением.

считать, что часть первая относится к действиям частных лиц. Как раз в этой части ст. 136 остается, видимо, неясной «рядовому» читателю УК: как же может частное лицо нарушить «равноправие»? На самом деле может. В первую очередь, речь идет, конечно, не о политических активистах, а о людях, принимающих решения в сфере бизнеса: например, отказывая в приеме на работу, увольняя с работы, систематически отказываясь вступать в договорные отношения (можно себе представить ксенофобно настроенную администрацию рынка). Но под ст. 136 могут подпасть и радикальные политические активисты, например, пытающиеся кого-то куда-то не пускать или выгнать откуда-то (именно такова цель нападений на нерусских торговцев на тех же рынках), и т.д.⁴⁵

Ст. 282 «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды» формулируется теперь так:

«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».

Здесь есть несколько существенных изменений. Во-первых, исчезло, наконец, слово «умышленные», столь часто мешавшее доказательству вины пропагандистов национального превосходства. Во-вторых, наказываются только те действия, которые совершены публично, в том числе посредством прессы, что декриминализовало бытовой расизм и национализм и тем уточнило круг реально противоправных действий.

⁴⁵ Примечание 2013 года: Практика по ст. 136 УК почти отсутствует, отчасти из-за низкого качества формулировки. Поправки в УК, принятые в декабре 2011 г., декриминализовали ч. 1 статьи, переведя это деяние в Кодекс об административных правонарушениях.

В-третьих, добавилась вторая часть, а в ней — такое обстоятельство, как совершение действия организованной группой, каковыми и являются объединения радикальных национал-патриотов. Ст. 282 гораздо точнее описывает реальный состав преступлений, чем это делала ст. 74 старого Кодекса⁴⁶.

Появилась ст. 148 «Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий». За «незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов» полагается наказание в виде штрафа до 200 МРОТ, или дохода до двух месяцев, либо исправительных работ до года, либо ареста до трех месяцев.

Эта норма была бы вполне применима к многочисленным случаям, когда православные национал-радикалы препятствовали или пытались препятствовать проведению религиозных шествий и иных религиозных действий представителей других религий.

Отметим, что не во всех случаях, в общем-то, понятно, какую статью выбрать из ст.ст. 136, 148 и 282. Но это само по себе не является серьезным препятствием для правосудия.

В состав ст. 205 «Терроризм» была включена угроза совершения теракта. Отягчающим обстоятельством стало использование огнестрельного оружия. Сохранилась и ст. 277 «Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля», предусматривающая наказание от 12 до 20 лет лишения свободы, смертную казнь или пожизненное заключение.

Ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» ввела различие ответственности за организацию незаконного вооруженного формирования (от двух до семи лет лишения свободы) и за простое участие в нем (до пяти лет или меньшие наказания). Ранее (см. выше) простое участие не рассматривалось как уголовное преступление, так что новый УК ввел принципиально новую и очень важную норму. Преступления, совершенные в составе такого формирования, были выведены из состава статьи, так как они и так уже предусмотрены УК.

Аналогично была разделена ответственность в ст. 209 «Бандитизм», но разница оказалась лишь в нижней границе срока — 10 или 8 лет. И в ст. 212 «Массовые беспорядки» — соответственно от 4 до 10 лет и от 3 до 8 лет.

В ст. 212 есть важная третья часть:

⁴⁶ Примечание 2013 года: ст. 282 УК изменялась в 2000-е гг., но это уже лежит вне хронологических рамок данного исследования.

«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».

Впервые призывы к насилию стали уголовным преступлением как таковые. То, что эта норма включена в статью «Массовые беспорядки», ее действие почти не ограничивает, так как законодатель здесь явно рассматривает такие призывы как причину беспорядков, но наступление последствий не является обязательным условием наказания за сами призывы (хотя возможно и иное понимание). Ч. 3 ст. 212 очень хорошо подходит ко многим письменным и устным заявлениям национал-радикалов.

Важнейшим нововведением нового УК стала ст. 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».

Применительно к интересующей нас группе преступлений эта статья заменила и расширила ст. 72 старого УК. Для ясности укажем, что к категории тяжких и особо тяжких преступлений относятся преступления, предусмотренные следующими статьями из перечисленных в этом подразделе: ст. 205 (терроризм), ст. 208, ч. 1 (создание вооруженного формирования или руководство им), ст. 209 (бандитизм), ст. 212, ч. 1 и

2 (массовые беспорядки — только организация или прямое участие), ст. 278 (захват власти), ст. 279 (мятеж). Таким образом, призывы к рядовому участию в национал-радикальных группировках или к проведению националистической и ксенофобной пропаганды не образовывали еще состава преступления по ст. 210.

Заметим, что при этом сохранилась и статья «Организация объединения, посягающего на личность и права граждан» — ст. 239, отличающая от старого Кодекса только тем, что верхний предел наказания для участия в такого рода объединениях и соответствующей пропаганды был поднят с года лишения свободы до двух.

Несколько новый, более широкий, вид приобрела и формулировка статьи о надругательстве над захоронениями. В ст. 244 появился и пункт «б»: «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», который наравне с деянием, совершенным группой по сговору, предусматривал наказание до трех лет лишения свободы.

Мятеж был фактически разделен на два состава преступления. Ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» предусматривала «действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации», а ст. 279 «Вооруженный мятеж» — «организацию вооруженного мятежа либо активное участие в нем в целях свержения или насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации либо нарушения территориальной целостности Российской Федерации». Под наказание от 12 до 20 лишения свободы (по обеим статьям) подходили фактически любые реальные попытки мятежа — по любой из двух статей на выбор.

Призывы же к совершению этого преступления рассматривала теперь ст. 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».

Легко видеть, что существенных перемен в первой части по сравнению с последней редакцией ст. 70 не произошло, лишь был на два года снижен верхний предел наказания. Зато важным новшеством следует считать выделения использования средств массовой информации как единственного отягчающего обстоятельства. Призывы, подпадающие под действие ст. 280, достаточно часто содержатся как раз в прессе национал-радикалов.

Стоит отметить также, что диспозиция ст. 354 «Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны» содержала уже призывы к развязыванию только агрессивной, а не всякой войны, как это предусматривал старый Кодекс, и как это было отражено до сих пор во всех законах об общественных организациях, прессе и т.д. Впрочем, на практике и раньше никто бы не подумал привлекать человека к ответственности за призывы к какой-либо иной войне, кроме внешней агрессии⁴⁷.

И наконец, в новом Кодексе исчезла введенная незадолго до его принятия статья «Нарушение порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования» (см. выше), что, при всех ее недостатках, следует считать потерей.

В 1997—1999 гг. в интересующие нас статьи УК не было внесено ни одного изменения.

Регулирование деятельности общественных объединений и прессы

1994 год не принес существенных для нашей темы обновлений законодательной базы, посвященной общественным объединениям и средствам массовой информации. Зато много нового принес 1995 год, начавшийся Указом № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации», под-

⁴⁷ Одно из обвинений в адрес Бориса Ельцина в ходе процедуры импичмента в 1998—1999 гг. заключалось в развязывании войны в Чечне, но не в призывах к ее развязыванию.

писанным 23 марта 1995 г.⁴⁸ (сам Указ, естественно, новых правовых норм не содержал, но стал важным шагом в политике властей по отношению к радикальному национал-патриотическому движению — см. в разделе о политике властей). Указ предписывал соответствующим ведомствам («Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации») подготовить изменения в действующем законодательстве, «направленные на установление ответственности за проявления фашизма и иных форм политического экстремизма». И это в какой-то степени было выполнено. Конечно, мы не всегда можем утверждать, что именно Указ стал причиной внесения той или иной нормы в Закон, но это само по себе и не так важно.

14 апреля 1995 г. был принят Государственной Думой и 19 мая подписан Президентом новый Закон «Об общественных объединениях»⁴⁹, сменивший наконец соответствующий закон СССР 1990 года. Его ст. 16 «Ограничения на создание и деятельность общественных объединений» формулировалась в основном так же, как аналогичная ст. 3 предыдущего Закона. Некоторые различия были предопределены предыдущим российским нормотворчеством в этой области:

- отпал запрет на нарушение целостности автономных республик и т.п.;
- отпал запрет на создание «общественных военизированных объединений», остался только запрет на «создание вооруженных формирований».

Но были и другие отличия. Так, выпала строчка «Преследуются в соответствии с законом создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан», которая, видимо, была сочтена дублирующей уже существующую норму УК; но ведь то же можно было бы сказать и обо всем содержании этой статьи. Была также сделана специальная оговорка:

«Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни».

Эта формулировка звучит не менее туманно, чем запрет, который она ограничивает. Но здесь уже сказались политические пристрастия тогдашнего большинства Государственной Думы.

⁴⁸ САПП РФ. 1995. № 13. Ст. 1127.

⁴⁹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

В регистрации общественного объединения может быть отказано не только на основании ст. 16. В ст. 23 есть и еще существенные для нас причины:

- если устав противоречит Конституции;
- «если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан».

Ограничение на символику теперь сформулировано так: «Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства» (ст. 24).

Эти ограничения на названия и символику звучат, надо признать, слишком общо, и вряд ли могут быть последовательно применяемы в судах.

Ответственность общественных объединений, а именно их руководства, была в ст. 41 нового Закона прописана лучше, чем в Законе 1990 г.:

«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».

Здесь надо напомнить, что отнюдь не все «присущие» национал-радикалам преступления являются тяжкими или особо тяжкими, так что этот пункт применим лишь ограниченно: фактически — к организации серьезных насильственных преступлений. Правда, и в этих случаях закон не предписывает использовать ст. 210 УК достаточно явно: формулировка «могут по решению суда нести ответственность» несколько двусмысленна, тем более для темы, касающейся уголовного права.

Зато порядок ликвидации был существенно усложнен. Теперь, согласно ст. 42 Закона, ликвидации общественного объединения должно было предшествовать приостановление его деятельности на срок до полугодя. Решение о приостановлении должно приниматься судом (уровня, соответствующего уровню объединения — федерального, межрегионального и т.д.) по представлению прокурора (тоже соответствующего уровня)

или регистрирующего органа. Прокурор перед этим должен внести в само объединение представление о нарушениях и потом уже констатировать их неисправление в установленный им срок. А регистрирующий орган должен перед тем вынести два предупреждения о нарушении законов, причем и эти предупреждения можно обжаловать в суде. Далее, если суд признает, что за период приостановления деятельности нарушения были исправлены, деятельность общественного объединения продолжается, если нет — оно ликвидируется соответствующим судом по представлению соответствующего прокурора.

В ст. 44 перечислены основания ликвидации:

«— 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».

Ст. 44 содержит важное положение:

«Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации».

Правда, совершенно непонятно, как этот запрет может быть реализован, так как никаких санкций за продолжение деятельности ни этот Закон, ни какие-либо другие не предусматривают, а главное, никак не определено, что именно следует считать продолжением деятельности именно этого ликвидированного объединения.

Позиция государства по отношению к национал-радикалам была в той или иной степени отражена еще в трех законах 1995 г.

Во-первых, ст. 10 Закона о Федеральной службе безопасности от 3 апреля 1995 г.⁵⁰ возложила на ФСБ обязанность вести «оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию ... террористической деятельности, организованной преступности, незаконного оборота оружия, ... деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации». Зная программы и идеи радикальных национал-патриотов, можно сказать, что экстремистские объединения национал-патриотического толка были прямо отнесены к

⁵⁰ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

сфере деятельности ФСБ. Впрочем, понятно, что и раньше спецслужбы ими в той или иной степени интересовались.

Во-вторых, в Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵¹, подписанном Президентом 21 июня 1995 г. в ст. 46 («Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации») была воспроизведена стандартная норма запрета националистической и т.п. пропаганды, которую мы уже видели в Положении о выборах 1993 г.

В-третьих, 19 апреля 1995 г. Дума приняла (а 19 мая Президент подписал) Закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»⁵². В нем есть антифашистская статья: «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».

Запрет «фашистских» организаций остался в Законе без прояснения содержания термина «фашистский». Между тем по вопросу определения этого термина существует целая литература, да и общественная полемика в том самом 1995 г. показала, что термин этот понимается в обществе не просто неоднозначно, а можно сказать, используется как попало. Как бы ни относиться к самому этому обстоятельству, понятно, что такой термин не мог бы последовательно использоваться правоохранительными органами.

Запрет нацистской символики «в любой форме» также остался непонятен: то ли имеются в виду все символы, использовавшиеся немецкими нацистами, то ли также и все, на них похожие. В контексте данного закона следует предпочесть скорее первое толкование. В таком случае это важный прецедент прямого и конкретного законодательного запрета. Но никакие санкции этой статьей не предусмотрены, и даже нет обычной отсылки на «действующее законодательство», которого,

⁵¹ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

⁵² СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928.

впрочем, по теме статьи тоже не было до принятия в конце 2001 г. нового Кодекса об административных правонарушениях (см. ниже).

Нормы 1995 г. были развиты в Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г.⁵³

В ст. 34 о наименовании и эмблеме избирательного объединения говорилось, что символика последнего «не должна... оскорблять или порочить государственные символы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, иного государства, религиозные символы и национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали». Отметим запрет оскорблять символы другого государства. В случае национал-патриотов этот запрет явно ограничивал их возможности применительно к символам, например, США и Израиля. Вообще, запрет был сформулирован достаточно нечетко, но вопрос в данном случае решался в первой инстанции не в суде, а в избирательной комиссии, которая могла не признать незаконную, с ее точки зрения, символику. Конечно, решение комиссии можно оспорить в суде, но в ходе избирательной кампании — это весьма существенное затруднение.

Была и ст. 60 «Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации», в которой были воспроизведены стандартные запреты на призывы и агитацию. (Единственная, хотя и малосущественная особенность — запрет на «пропаганду войны», как в прежних законах, а не «пропаганду агрессивной войны», как в новом УК.)

Та же статья обязывала избирательную комиссию в случае замеченного нарушения ограничений этой статьи обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата или списка. А в случае нарушения каких-либо иных правил комиссия выносит предупреждение и вправе сама лишить регистрации. Разница существенная: злоупотребление правом на агитацию пресечь стало сложнее, чем прочие нарушения.

25 июля 1998 г. был подписан Закон «О борьбе с терроризмом»⁵⁴ (законом 7 августа 2000 г.⁵⁵ в него были внесены не существенные для нас изменения). Терроризм определяется ст. 3 Закона достаточно широко:

«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 общественной 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».

Причем террористической деятельностью считается любое содействие (включая организацию, обучение и финансирование), а не только прямое участие, но не само членство в какой-то группировке. Определение действия как терроризма не ограничивается перечнем статей УК, но исходит из данных в определении (см. выше) целей этого действия.

Ст. 13 устанавливает особый правовой режим в «зоне проведения контртеррористической операции». Режим этот не столь суров, как режим чрезвычайного положения. Речь идет всего лишь о праве входить в жилища, использовать автотранспорт, задерживать граждан и т.п. Но зато Закон никак не ограничивает территорию «зоны», так что она, как показал опыт Чечни, может охватывать даже целый субъект Федерации. «Зону», действительно, трудно было бы ограничить законом, так как ситуации терактов малопредсказуемы, но случай Чечни показал, что Закон может использоваться и не в случае отдельного теракта, но в длительной и широкомасштабной борьбе с некоей (некими) группировкой, признанной террористической. Таким образом, нормы Закона с большим запасом достаточны для любой борьбы с действительно экстремистскими («террористическими» в терминах Закона) действиями каких-то группировок. (Скорее можно было задуматься о проблеме защиты прав тех людей, которые окажутся в «зоне», даже в случае полного соблюдения законности со стороны антитеррористических сил, но это уже другая тема.)

Если какая-то группировка переходит от «традиционных» радикальных действий к террористическим, в терминологии этого закона, что само по себе вполне реально, ее, помимо силового разгрома в ходе антитеррористической операции, должны ждать большие неприятности.

⁵³ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 3178.

⁵⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

⁵⁵ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

По ст. 24, дела о терроризме могут рассматриваться в закрытом заседании. По ст. 25, «организация признается террористической и подлежит ликвидации на основании решения суда». Правда, понятие «ликвидация» Закон не уточняет (кроме конфискации имущества). В п. 2 той же статьи говорится, что в случае международной организации ее деятельность на территории России запрещается. Это, видимо, можно понимать как запрет возобновления деятельности, прерванной процедурой ликвидации, и, видимо, то же должно относиться и к отечественным организациям. Но остается непонятным, как именно будет устанавливаться факт продолжения деятельности, то есть может ли что-то помешать активистам создать новую организацию с другим названием и практически теми же целями.

Реформирование правовой базы в 2000 — начале 2002 гг.

Регулирование деятельности общественных объединений и прессы

30 мая 2001 г. был принят новый Закон «О чрезвычайном положении»⁵⁶. Он полностью сохранил приведенные выше положения Закона 1991 г., но с некоторыми добавлениями.

Во-первых, в части действий (точнее, соответствующих изменений в нормативной базе), предпринимаемых при введении чрезвычайного положения по причине угрозы конституционному строю и т.п. (а не стихийных бедствий и т.п.), добавился важный пункт:

«ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца».

Дополнился и список исключений для ограничения прав человека в зоне чрезвычайного положения. А именно, в ч. 2 ст. 28 закона говорится о недопустимости дискриминации по различным общепринятым признакам (расы, религии, пола и т.д.), но также и по «признакам... убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам». Этот пункт не допускает каких-то ограничений для

⁵⁶ Российская газета. 2001. 2 июня.

членов экстремистских группировок как таковых и тем более — для сочувствующих.

Но самым значительным для нас актом стал подписанный 11 июля 2001 г. Закон «О политических партиях»⁵⁷, заместивший наконец соответствующие положения Закона СССР «Об общественных объединениях» 1990 г.⁵⁸ Основной целью Закона было ограничение круга избирательных объединений и блоков на выборах. Эта цель достигалась посредством сочетания требования, чтобы избирательные объединения были непременно партиями, а блоки — непременно с участием партий (ст. 36), с одной стороны, и жесткими ограничениями на масштаб партий, с другой стороны.

Такие требования, как 10 тысяч членов по стране, причем с отделениями не менее чем в половине субъектов Федерации, и отделения, которые должны насчитывать не менее 100 человек (ст. 3), заведомо невыполнимы ни для одной национал-радикальной организации. Даже у относительно популярной (и уже довольно умеренной) ЛДПР это может вызвать трудности. При этом двойное членство по ст. 23 запрещено. Понятно, что в таком деле, как численность, возможны приписки, но не менее понятно, что при необходимости правоохранительные органы могут эти приписки разоблачить (а то и поставить под сомнение реальность существующих членов партии, если документы оформлены с ошибками).

Уже одно это ограничение фактически не дает национал-радикалам зарегистрировать по новому Закону не просто общественную организацию, но именно политическую партию. Точнее, зарегистрировать-то можно, но регистрация будет наверняка утрачена в случае добросовестной проверки со стороны Министерства юстиции.

Но есть в Законе и прямые запреты. В первую очередь, это ст. 9 «Ограничения на создание и деятельность политических партий». Цитируем ее начало:

«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.

⁵⁷ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁵⁸ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

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 понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии».

Кроме того:

Ст. 6, п. 1: «В наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, не допускается использование наименований... политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации в связи с нарушением пункта 1 статьи 9 настоящего Федерального закона».

Ст. 6, п. 5: «Запрещается использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства».

Ст. 7, п. 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».

Ст. 7, п. 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».

В ст. 8 содержался также общий запрет на нарушение прав и свобод граждан, а также требование внутривнутрипартийного равноправия по национальному признаку. А в ст. 23, п. 10 запрещен отказ в приеме в партию «по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности».

В общем, список запретов похож, естественно, на такой же список в законе «Об общественных организациях» и даже заметно шире.

Согласно ст. 20, партии, в отличие от общественных организаций, обязаны регистрироваться. Но Министерство юстиции может и отказать

в регистрации (возможно, естественно, обжалование в суде), если, в частности, «положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам» или «наименование и (или) символика политической партии не соответствуют требованиям статей 6 и 7 настоящего Федерального закона».

Контроль над партиями не отличается принципиально от контроля над общественными организациями, а вот процедура приостановления деятельности и ликвидации иная.

По ст. 39, п. 1, за любое нарушение закона Минюст может вынести предупреждение с требованием исправить нарушение в двухмесячный (или более) срок. Если нарушение не обжаловано и не исправлено, деятельность партии может быть приостановлена Верховным судом на срок до полугода. После двух не отвергнутых через суд предупреждений Минюст может и сам подать иск о приостановлении деятельности (п. 3). Для региональных отделений порядок аналогичен, но нижний временной порог для устранения недостатков — один месяц (п. 2). Причем хотя по п. 6 не допускается приостановление с момента объявления выборов, это не распространяется на решения на основе п. 1 ст. 9, то есть как раз по наиболее интересующим нас нарушениям.

Если за период приостановления деятельности нарушения не будут устранены, регистрирующий орган подает иск о ликвидации партии. Но согласно п. 3 ст. 41, Верховный суд может по иску Минюста ликвидировать партию и просто за нарушение п. 1 ст. 9 Закона, безо всяких предупреждений, причем (п. 5) даже в том случае, если эта партия получила места в Государственной Думе. Аналогично проводится по ст. 42 и ликвидация регионального отделения партии.

Можно сказать, что закон о партиях создал более чем достаточно оснований для того, чтобы не допустить, при желании, создания и функционирования политических партий национал-радикального толка.

И наконец, 30 декабря 2001 г. был подписан новый Кодекс об административных правонарушениях (КоАП)⁵⁹. (Вообще-то, он был разработан задолго до этого, но различные разногласия, не имеющие никакого отношения к нашей теме, тормозили принятие Кодекса.) Новый КоАП, вступивший в силу 1 июля 2002 г., ввел, наконец, давно планировавшу-

⁵⁹ Кодекс об административных правонарушениях // Российская газета. 2001. 31 декабря.

юся административную ответственность за использование фашистской символики.

Статья 20.3 «Демонстрирование фашистской атрибутики или символики» звучит так:

«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».

Увы, эта статья не более понятна, чем соответствующая статья закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» (см. выше). КоАП теперь создает ответственность по запретительной норме этого закона, но яснее ее не делает⁶⁰.

Нас может интересовать также — в связи с неумеренной защитой православия некоторыми национал-радикальными группами — и ст. 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».

⁶⁰ Примечание 2013 года: Позже эта статья была уточнена, но, к сожалению, при этом была утрачена смысловая связка между демонстрированием некой символики и целью этого действия. Что впоследствии породило весьма причудливое правоприменение.

Политика власти

Понятие «власть» само по себе, как известно, не описывает какой-то единый субъект. Хотя в 1991 г. еще не существовало конституционного принципа разделения властей, фактически исполнительная, законодательная и судебная власть вели себя достаточно независимо друг от друга.

Говорить о «политике судебной власти», наверное, не совсем корректно — можно говорить лишь о судебной практике, которая должна рассматриваться отдельно от политики. Однако не только нельзя отрицать фактической зависимости этой практики от политического курса власти, но следует сказать, что эта зависимость имеет самое прямое отношение к нашей теме.

Что же касается исполнительной и законодательной власти, то уже в конце 1991 г. наметилось вполне определенное политическое расхождение между ними, усугубившееся затем настолько, что до 2000 г. эти две ветви фактически проводили две противоречащие друг другу политические линии по нашей теме. Это осложняет рассмотрение, так как две ветви власти все-таки вынуждены были непрерывно взаимодействовать и, следовательно, рассматривать их деятельность раздельно мы не можем.

Поэтому данная глава — внутри нашего общего хронологического разделения — будет структурирована не по ветвям власти, а по отдельным темам или эпизодам.

До августовского путча 1991 г. российские власти не рассматривали противостояние национал-радикалам как сферу своей компетенции. Этим занимались органы власти СССР. Да и после путча интересующая нас тематика, естественно, далеко не сразу попала в поле зрения российской власти.

Зато уже в 1991 г. можно зафиксировать первый случай противостояния ветвей власти применительно к теме радикального национализма. 27 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР отказал прокуратуре в даче согласия на привлечение к уголовной ответственности и арест депутата и генерала Владислава Ачалова, принимавшего активное участие в августовском путче, но тогда оставшегося на свободе и активно включившегося в политическую деятельность. Ачалов — типичный национал-радикал имперского толка, в политической ориентации которого уже тогда не было повода сомневаться. Конечно, депутатами двигало стремление защитить институт депутатской неприкосновенности, но, несомненно (как показали дальнейшие события), большинство

руководствовались также определенными политическими взглядами, предполагавшими если не согласие с Ачаловым, то уж точно признание его поведения и взглядов легитимными или хотя бы терпимыми.

События 1992—1993 гг.

Реакция на противозаконные действия демонстрантов

Эти два года — период острейшего политического кризиса. Воткрытой форме кризис начался с демонстрации радикальной оппозиции 23 февраля 1992 г. Митинговали преимущественно коммунисты, но грань, разделявшая их с национал-радикалами, была уже очень тонка, а 2 марта была и формально создана Объединенная Оппозиция, ставшая позже основой для Фронта национального спасения (ФНС).

23 февраля московская милиция силой разогнала демонстрацию. Основанием для разгона стало нарушение демонстрантами заявленного маршрута следования (хотя, конечно, дело было скорее в остроте политического противостояния). В результате силовых действий милиции пострадало несколько человек. А один пожилой демонстрант умер, насколько можно судить, от сердечного приступа.

С тех пор демонстрации радикалов, всегда нарушавших правила проведения демонстраций, разгонялись неоднократно. Наиболее известные эпизоды — «осада империи лжи», то есть телецентра «Останкино», разогнанная 22 июня 1992 г., и демонстрация 1 мая 1993 г., переросшая в атаку на милицию, в результате чего один милиционер погиб, а многие милиционеры и демонстранты были ранены. Все это создавало весьма специфический фон для государственной политики по отношению к национал-радикалам: их активность была очень велика, являлась частью противостояния ветвей власти и уже поэтому не могла рассматриваться как маргинальное и малозначимое явление.

Парламент при этом не осуждал весьма агрессивных действий национал-радикалов. Даже атака, предпринятая при их участии 1 мая, не заслужила осуждения со стороны Верховного Совета. Напротив, 6 мая 1993 г. он принял Заявление № 4229-1⁶¹, в котором говорилось, что «исполнительные органы власти г. Москвы не предприняли необходимых мер по обеспечению мирного и безопасного характера шествия». Верховный Совет осудил «антиконституционные действия лиц, которые провоциру-

⁶¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 699.

ют возникновение противоправных акций, обострение внутренней обстановки в стране, усиление нестабильности и нарастание конфликтных процессов». Эти формулировки, пусть и в туманной форме, возлагали ответственность на случившееся в первую очередь на московские власти.

Действительно, действия московской милиции 1 мая 1993 г. были не слишком разумны: она преградила путь шествию по Ленинскому проспекту, направлявшемуся уже от центра города, но при этом заслон был выставлен слабый. И, как и во всех подобных случаях, милиция действовала неоправданно жестоко в конце: отбив атаку демонстрантов, милиционеры долго гонялись за всеми, кто казался им подозрительным, и избивали их уже безо всякой необходимости.

Вообще, в те годы сформировался новый стереотип поведения милиции при пресечении противозаконных действий, отличный от стереотипа эпохи «перестройки». Если в конце 80-х милиция незаконно и явно чрезмерно применяла насилие, но при этом ее целью было, в первую очередь, задержать максимум активистов, то с 1992 г. милиция почти никого уже не задерживала, а ограничивалась избиванием на месте, что абсолютно неприемлемо как с точки зрения законодательства, так и с прагматической точки зрения: разгоняемые радикалы и все прямые или косвенные наблюдатели воспринимали отношения с милицией исключительно как силовое противостояние, а не как процесс пресечения правонарушения, который подразумевает также и цель законного (а не методом мордобоя) наказания правонарушителя.

Заявление Верховного Совета от 6 мая прежде всего означало, что и законодательная власть рассматривает милицию и людей, напавших на милицию, как равные стороны политического противостояния. Таким образом, вопрос из плоскости правоприменения переводился в плоскость урегулирования политического конфликта. Но рассмотрение в таком духе противоправных действий оппозиции есть слабость государства и отказ от правового подхода в принципе. Концепция политического урегулирования может быть оправдана в ситуации гражданской войны, когда власть не может пресечь противоправные действия оппозиции (вообще не может или не может приемлемыми для общества средствами), но до осени 1993 г. ситуация в отношении Объединенной Оппозиции и позже ФНС была все-таки не такова.

Митинговая активность еще в марте-апреле 1993 г. побудила исполнительную власть ограничить проведение публичных акций вблизи от правительственных зданий. Конституционность такого ограничения

вызывала немалые сомнения. Возможно, именно вследствие этого выработка ограничений заметно затянулась, несмотря на неоднократные решения Президента и Правительства, начиная с Распоряжения Президента № 300-рп от 28 апреля 1993 г. Оно, кстати, вводило временный запрет на проведение политических акций на улице Ильинка, в Безымянном переулке и на площадях: Красной, Старой и Новой, то есть непосредственно у зданий Правительства и спецслужб⁶².

Кончились временные ограничительные меры принятием указом Президента от 24 мая 1993 г. менее временного «Временного положения»⁶³ (см. в главе о законодательстве). Фактически оно и действовало до тех пор наряду с целым рядом региональных законов, так как федеральный закон, принятый Думой первый раз еще в 1995 году, с тех пор неоднократно перерабатывался, но так и не был подписан⁶⁴.

Указ о запрете ФНС

24 октября 1992 г. был официально учрежден Фронт национального спасения. ФНС не являлся национал-радикальной коалицией: в него входили и демократы, а доминировали в нем коммунисты, причем со временем позиции последних в ФНС только укреплялись за счет других его составляющих. Но все же в деятельности ФНС можно усмотреть некоторые признаки национал-радикализма, поэтому мы здесь рассмотрим и реакцию власти на появление и деятельность ФНС. Тем более что эта реакция сама по себе была показательна и не зависела от нюансов идеологического самоопределения ФНС.

28 октября Президент издал Указ № 1308 «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации»⁶⁵, распуская Оргкомитет ФНС. Сам по себе этот указ являлся действием достаточно абсурдным, так как Оргкомитет ФНС и так прекратил свое существование в момент создания самого ФНС. Но, тем не менее, текст Указа очень интересен и заслуживает отдельного рассмотрения.

Указ прямо оперировал понятием «экстремизм», никак его, разумеется, не определяя. Понятие это, отсутствующее в законодательстве, не

⁶² САПП РФ. 1993. № 18. Ст. 1620.

⁶³ САПП РФ. 1993. № 9. Ст. 825.

⁶⁴ Примечание 2013 года: Его заместил ныне действующий закон 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

⁶⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 44. Ст. 2518.

имело и не имеет общепринятого значения, что создавало принципиальную неясность в восприятии Указа. В нем говорилось об «экстремистских целях» неких организаций, главам региональной исполнительной власти предлагалось «принять строжайшие меры к пресечению деятельности экстремистских элементов».

В принципе, Указ Президента не обязан ограничиваться только строго юридической терминологией. Но в ситуации крайнего терминологического разброда в общественной полемике и широкомасштабного политического противостояния, которые имели место в 1992–1993 гг., такая степень неясности делала Указ неисполнимым. Введение понятия «экстремизм» можно было бы только приветствовать, если бы ему давалось хоть сколько-то понятное и адекватное политологическое определение.

Указ называл два основных негативных явления (к сожалению, не увязывая их прямо с понятием «экстремизм») — «незаконные действия, рассчитанные на провоцирование беспорядков и дестабилизацию ситуации в обществе» и «создание антиконституционных структур и незаконных военизированных формирований». И то и другое, действительно, имело место. (Под «антиконституционными структурами», вероятно, подразумевался созданный усилиями радикально-коммунистических депутатов распущенного Съезда народных депутатов СССР временный Президиум Верховного Совета СССР, считавший себя органом власти.)

О создаваемом ФНС говорилось, что его «цели направлены на разжигание национальной розни, представляют реальную угрозу целостности Российской Федерации и независимости соседних независимых государств, что противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». Такие обвинения в адрес ФНС должны были бы выдвигаться, по закону, не Президентом, а Прокуратурой или Министерством юстиции, и затем рассматриваться в суде. Обвинения эти были не беспочвенны, но запрет на их основании президентским указом явно шел вразрез с действовавшим тогда законом (еще союзным) «Об общественных объединениях».

Зато очень полезным было указание «Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Прокуратурой Российской Федерации в месячный срок провести проверку фактов создания не предусмотренных действующим законодательством военизированных формирований, в том числе охранных структур партий, организаций и движений и наличие у них оружия, и принять меры к пресечению подобной деятельности». Увы, исполнено оно фактически не было.

Казус с запретом не существовавшего уже оргкомитета был исправлен задним числом Указом № 45 «О мерах по усилению контроля за созда-

нием и деятельностью общественных объединений» от 13 января 1993 г.⁶⁶, отменившим п. 1 Указа № 1308. Но формулировка отмены запрета постфактум оргкомитета ФНС была двусмысленной: «В связи с тем, что... (оргкомитет ФНС. — А.В.) прекратил свою деятельность», — ведь в том-то и дело, что деятельность он прекратил не до отмены запрета, а до самого запрета.

Сам же по себе новый Указ, в сущности, дискредитировал саму идею дополнения законодательства указами Президента. Дело в том, что положения Указа сводились к требованиям к гражданам и организациям соблюдать уже существующие ограничения законодательства, а чиновникам Указ напоминал о необходимости привлекать нарушителей к ответственности.

Но даже и в качестве напоминания гражданам и чиновникам Указ не был достаточно хорош, поскольку содержал неправовую риторику: в нем, в частности, говорилось об объединениях, «не зарегистрировавших свой устав», и тех, чья деятельность направлена на «дискредитацию органов государственной власти путем распространения заведомо ложных сведений».

Между тем тот факт, что общественное объединение не зарегистрировало свой устав, не являлся (и сейчас не является) правонарушением, отсутствие регистрации всего лишь лишает такое объединение прав юридического лица. Разумеется, такая группа граждан может как-то нарушать закон, в том числе и уголовный, но это не имеет отношения к отсутствию регистрации.

Не являлась нарушением какого бы то ни было закона и «дискредитация органов государственной власти путем распространения заведомо ложных сведений». Здесь авторы Указа, видимо, вспомнили отмененную уже ст. 1901 УК РСФСР, посвященную клевете на (тогда еще советский) государственный строй.

Между тем Указ № 1308 был обжалован в Конституционном Суде, и тот, несмотря на поправки, внесенные Указом № 45, рассмотрел это дело 12 февраля 1993 г. В решении⁶⁷, в частности, говорилось, что запрет противоречил Конституции, по которой «право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона». Но поскольку собственно оргкомитет и так прекратил свою деятельность, производство по этому делу было решено прекратить, а этот пункт Указа

⁶⁶ САПП РФ. 1993. № 3. Ст. 169.

⁶⁷ САПП РФ. 1993. № 9. Ст. 825.

№ 1308 считался «утратившим юридическую силу в полном объеме с момента его подписания».

Был и еще важный пункт решения КС:

«Признать не имеющими юридического значения содержащееся в данном пункте Указа (п. 2. — А.В.) понятие “экстремистские элементы”, поскольку оно не имеет определенного юридического содержания, что может при применении указа привести к нарушению конституционных прав граждан».

КС отметил также, что Министерство юстиции отказало в регистрации ФНС уже после выхода Указа № 45, то есть соображения Указа № 1308 продолжали действовать. Видимо, КС был этим фактом в какой-то степени недоволен, но мы это недовольство не разделяем: Министерство юстиции, с напоминанием президентских указов или без оных, имело основания отказать ФНС в регистрации, так как его (и предшествовавшей ему Объединенной Оппозиции) документы ставили под сомнение саму легитимность государственной власти России и признавали легитимность восстания против этой власти⁶⁸.

От Указа № 1400 до выборов в I Думу

Сам по себе Указ № 1400 от 21 сентября⁶⁹, которым распускались Съезд народных депутатов и Верховный Совет и назначались внеочередные выборы, означал принципиальный выход власти из конституционного поля. Даже переход России от республики в составе СССР к суверенному государству был проведен менее революционно. Можно спорить, возможен ли был неревolutionный выход из затянувшегося политического кризиса 1992–1993 гг. Но одно несомненно: президент Борис Ельцин продемонстрировал, что революционные перемены для него в принципе приемлемы, и тем самым в некоторой степени потерял «моральное право» преследовать радикальную оппозицию за попытки провести какие-то иные, пусть и неприемлемые по своим целям, революционные преобразования. В глазах даже умеренной части оппозиции и многих политически нейтральных граждан власть Бориса Ельцина и возникший к концу 1993 г. новый политический режим сильно по-

⁶⁸ См.: Соглашение левой и правой оппозиции // РОС-информбюро. Информационный бюллетень. 1992. № 48; Политическая декларация левой и правой оппозиции // Там же.

⁶⁹ САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

теряли в легитимности. Даже многие из тех, кто прямо поддерживал в дни кризиса Президента, вынуждены были потом оправдываться перед общественным мнением.

Насколько эти обстоятельства повлияли на пассивность, которую проявляла с тех пор власть по отношению к радикальной оппозиции? У нас нет прямых оснований утверждать, что такое влияние существовало. Пассивность власти можно объяснить, как минимум, еще и тем, что сама радикальная оппозиция резко ослабла и никогда уже с тех пор не представляла такой угрозы. Но все же подозрение остается: революционный переворот сентября-декабря 1993 г. надолго создал атмосферу, в которой преследование радикальности как таковой стало сложнее для власти.

Сильный эмоциональный резонанс вызвало применение войск, и особенно танков, против защитников Верховного Совета. Но нам интереснее правовые коллизии, которыми обрамлялись эти события, и их восприятие.

Сам по себе Указ № 1400 и ответное решение Верховного Совета (правда, принятое в отсутствие легитимного кворума) о низложении Президента и передаче его полномочий вице-президенту Александру Руцкому создали формальную ситуацию двоевластия. А раз так, действия в поддержку одной из сторон воспринимались, с одной точки зрения, как защита конституционного строя, а с другой — как противозаконное сопротивление власти.

Президент явно нарушил Конституцию, и его противники были вправе рассматривать указ № 1400 как государственный переворот и, соответственно, сопротивляться. Законы не предусматривали и не предусматривают права граждан или властных структур силой сопротивляться перевороту, но и не отменяли этого права, косвенно предусмотренного во Всеобщей декларации прав человека. Зато существовал прецедент: в дни августовского путча 1991 г. у «Белого дома» уже собирались граждане, и тоже не только безоружные; было оружие и внутри.

Обе стороны допустили серьезные нарушения государственного права, обеим ветвям власти остро не хватало легитимности в действиях, и, соответственно, обе имели законные основания считать противников мятежниками. Следовательно, ни тех, ни других мы теперь не можем за сам факт вооруженного противостояния обвинить в мятеже и экстремизме. То есть формально воспроизводилась, пусть в локальном масштабе, ситуация гражданской войны.

Можно разве что попробовать оценить предпринимавшиеся действия сами по себе, независимо от проблемы легитимности. Вплоть до 2 октября милиция и ОМОН разгоняли митинги сторонников Съезда (точнее, его

наиболее решительно настроенного антипрезидентского большинства), применяя при этом силу зачастую в гораздо большем масштабе, чем этого требовала ситуация, что дало основание сторонникам Верховного Совета считать свои дальнейшие действия оборонительными.

2 октября радикальные коммунисты построили баррикаду около станции метро «Смоленская» и оказали сопротивление милиции, перешедшее в массовые драки, которые могли уже квалифицироваться как массовые беспорядки. На следующий день беспорядки вышли на качественно новый уровень: атака демонстрантов от Калужской площади по направлению к Белому дому, избиение милиции и, в конце концов — штурм здания мэрии с применением огнестрельного оружия. Уже эти действия превзошли по уровню применяемого насилия действия пропрезидентских сил. А ведь было еще и вооруженное нападение группы Станислава Терехова на штаб войск СНГ, когда жертвами возникшей перестрелки стали милиционер и жительница соседнего дома.

За этим последовали захват вооруженными людьми здания ТАСС, а главное — «марш на Останкино» и попытка штурма телецентра, отраженная огнем солдат⁷⁰. Жертвы при этом были почти исключительно со стороны нападавших, но это само по себе не означает какого-то превышения полномочий обороняющимися и никак не оправдывает лидеров «Белого дома», отдавших приказ о вооруженных нападениях. Именно их действия перевели противостояние на уровень городских боев.

После этого, независимо от того, насколько легитимным считали сторонники Президента Указ № 1400, им оставалось уже только вести эти бои, стремясь как можно скорее их завершить и с как можно меньшими потерями.

С нашей точки зрения, применение танков в этом смысле — вопрос технический. А в смысле минимизации потерь несколько выстрелов из орудий по осажденному зданию, которые привели к почти полной капитуляции, безусловно предпочтительнее прямого штурма. Кроме того, применение армии (точнее, согласие военных выступить на стороне Президента) было в том же смысле предпочтительнее, чем надвигавшееся столкновение сторонников Верховного Совета и собравшихся на Тверской сторонников Президента. Кончилось бы такое столкновение тем же, так как на Тверской было гораздо больше людей, и оружие уже было заготовлено, но жертв было бы несравнимо больше.

⁷⁰ По-прежнему бытует версия о провокации у дверей «Останкино», но версия, что обороняющаяся сторона просто начала стрелять первой, уже непопулярна.

Впрочем, эти рассуждения не призваны доказать чью-то виновность в юридическом смысле. Да это было бы и невозможно. Из вышеизложенного мы хотели бы сделать два вывода.

Первый. Склонность к агрессивным силовым действиям в ситуации жесткого противостояния была проявлена обеими сторонами, но лидерами «Белого дома» — в гораздо большей степени.

Второй. Сами по себе действия сторон в эти дни могли быть достаточно легитимно мотивированы, так что они не могут быть основанием для обвинения в политическом экстремизме.

Здесь же, чуть забежав вперед, надо отметить амнистию по делу об октябрьских событиях, объявленную Государственной Думой 23 февраля 1994 г.⁷¹ Если бы не акт амнистии, Верховному суду пришлось бы слушать уголовное дело, в рамках которого целой группе деятелей, от бывшего вице-президента до баркашовских командиров, вменялся бы обширный набор статей УК, неизбежных для всякого дела о мятеже, но обвиняемые при этом твердо стояли бы на том, что защищали конституционный строй, и — по совокупности юридических и политических обстоятельств — вряд ли проиграли бы процесс. А поскольку обвинение строило бы свою линию именно на теме политического экстремизма, сама эта тема была бы на долгие годы дискредитирована.

В главе о законодательстве уже говорилось об актах, принятых начиная с 4 октября против группировок, замешанных в силовом противодействии Президенту. Так что мы не будем повторно обосновывать тот тезис, что акты эти были не актами права, а скорее продолжением состояния гражданской войны, но в правовой сфере.

Произвол сказался не только в самом нарушении законов об общественных объединениях, средствах массовой информации и о чрезвычайном положении, но и в конкретном содержании запретов.

Уже 4 октября комендант района чрезвычайного положения в Москве генерал-лейтенант милиции Александр Куликов остановил выпуск следующих газет:

«Правда», «Пульс Тушина», «Советская Россия», «Наша Россия», «Гласность», «Красная Пресня», «Рабочая трибуна», «Путь», «День», «Молния», «Русский вестник», «Союз офицеров», «Русское воскресенье»⁷².

⁷¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении политической и экономической амнистии» // Российская газета. 1994. 26 февраля.

⁷² Список опубликован в: Московские новости. 1993. 10 января.

Легко видеть, что в этом списке явно экстремистские издания («День», «Молния», «Русский вестник», «Русское воскресенье») соседствуют с достаточно умеренными оппозиционными газетами («Правда» и даже «Рабочая трибуна»); «Союз офицеров» — это не отдельная газета, а спецвыпуски «Нашей России». И конечно, список по части экстремистских газет был далеко не полон.

Уже 7 октября приказом первого заместителя министра печати Давида Цабрии из списка Куликова была изъята «Рабочая трибуна».

А 14 декабря, то есть уже через два с лишним месяца после завершения противостояния в Москве, министр печати (и один из ведущих государственных деятелей того периода) Владимир Шумейко выпустил приказ № 199 об окончательном закрытии (!) целого ряда изданий. Приказ краток и его можно воспроизвести полностью:

«Руководствуясь Указом Президента Российской Федерации № 1400 от 21.09.93, прекратить деятельность газет “День”, “Газеты духовной оппозиции”, “Русское дело”, “Русское воскресенье”, “Русские ведомости”, “Русский пульс”, “Русский порядок”, “За Русь!”, “Наш марш”, “Националист”, “Русское слово”, “Московский трактир”, “Русский союз”, “К топору”, так как их содержание прямо направлено на призывы к насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжиганию национальной и социальной нетерпимости и розни, пропаганду войны, что стало одним из факторов, спровоцировавших массовые беспорядки, имевшие место в Москве в сентябре-октябре 1993 года.

Типографиям и издательским комплексам прекратить издание указанных газет»⁷³.

На сей раз список изданий был достаточно адекватен заявленным в приказе обвинениям, то есть не включал газеты или журналы, которые могли бы считаться умеренно-оппозиционными, например, «Советскую Россию». Выпал из списка даже «Русский вестник». Но от этого приказ не стал более законным (кстати, и из Указа № 1400, на который ссылается, он тоже не вытекал). (Впрочем, странности в списке все равно остались: например, из двух газет-близнецов — «Пульса Тушина» и «Русского пульса» — на сей раз запрещали вторую, но не первую.)

Неудивительно, что и исполнение приказа Шумейко было не слишком скрупулезным. Некоторые издания все-таки перерегистрировались и стали выходить под другими названиями: «Завтра» вместо «Дня» и «Газеты духовной оппозиции», «За русское дело» вместо «Русского дела», «Атака»

⁷³ Цит. по: Наше Отечество, 1993. № 10.

вместо к «К топору». Другие же просто продолжили выходить через некоторое время после запрета под старыми названиями: «Русский пульс», «Русские ведомости», «Националист», «Русский порядок».

Что касается организаций, то генерал-лейтенант Куликов 4 октября предписал приостановить деятельность 16 организаций⁷⁴:

«Трудовая Москва», «Трудовая столица», «Партия Возрождения Державы», «Союз офицеров», «Русская партия», «Фронт национального спасения», «Российская коммунистическая рабочая партия», «Всероссийская коммунистическая партия большевиков», «Всероссийский коммунистический союз молодежи», «Фронт патриотической молодежи», «Объединенный фронт трудящихся», «Русское национальное единство», «Русский национальный собор», «Российский общенародный союз», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Национально-патриотический фронт “Память”».

Этот список тоже содержит мелкие ошибки (в названиях Всесоюзной коммунистической партии большевиков, Российского коммунистического союза молодежи), но в целом он хотя бы адекватен происходившим 2–3 октября событиям: основные группировки, активно участвовавшие в столкновениях, в списке названы. Другое дело, что в список «сгоряча» попали и организации, к событиям непричастные: НПФ «Память» Дмитрия Васильева, выступивший на стороне Президента, и оставшийся в стороне Русский национальный собор Александра Стерлигова.

Одновременно с приказом Куликова вышло Распоряжение Министерства юстиции № 131/16-47, которое предписывало:

«1. Приостановить деятельность следующих общественных объединений:

- Фронта национального спасения,
- Российской коммунистической рабочей партии,
- Общественного клуба “Союз офицеров”,
- Объединенного фронта трудящихся России,
- Союза социально-правовой защиты военнослужащих, военнослужащих и членов их семей “Щит”,
- Российского коммунистического союза молодежи,
- Движения “Трудовая Россия”,
- Русского национального единства.

2. Управлению по делам общественных и религиозных объединений Министерства юстиции Российской Федерации рассмотреть вопрос

⁷⁴ Список опубликован в: Московские новости. 1993. 10 января.

о возможности ликвидации указанных общественных объединений в установленном порядке»⁷⁵.

Здесь, отметим, список составлен корректнее, чем у Куликова. Впрочем, никаких попыток «ликвидации» по суду в дальнейшем предпринято не было. Таким образом, временные запреты на организации по окончании периода чрезвычайного положения прекратились сами собой.

Таким образом, в отличие от запретов на прессу, запреты на организации были юридически более корректными, но от этого не более эффективными.

Единственное относительно эффективное, хотя тоже сомнительное с точки зрения права, действие властей — запрет президентским указом Фронту национального спасения, Русскому национальному единству и некоторым другим организациям и деятелям участвовать в декабрьских парламентских выборах (см. главу о законодательстве).

Остается добавить, что начиная с 4 октября и во все последующие дни действия чрезвычайного положения в Москве, то есть по 18 октября, поступало много жалоб на произвол сотрудников милиции и особенно ОМОНа, причем как по отношению к защитникам «Белого дома», так и к случайным прохожим. Но эти случаи были спровоцированы не собственно правовыми актами, а возникшей в обществе, пусть ненадолго и частично, атмосферой гражданской войны с ее жесточением, произволом и безнаказанностью.

События 1994–1999 гг.

Инфильтрация власти националистами

В общественном мнении давно укоренилось убеждение, что безнаказанность национал-радикалов происходит во многом оттого, что у них есть множество скрытых, а то и явных единомышленников во властных структурах и правоохранительных органах.

Что касается милиции и особенно прокуратуры, действительно, в прессе приводились факты, свидетельствующие о симпатиях отдельных сотрудников к национал-радикалам. Колоритный пример привел жур-

⁷⁵ Распоряжение Министерства юстиции РФ «О приостановлении деятельности некоторых общественных объединений в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 октября 1993 года “О безотлагательных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения в г. Москве”» // Российская газета. 1993. 6 октября.

налист Марк Дейч: следователь московской прокуратуры Юрий Крылов, сидящий под лозунгом, подаренным «Черной сотней» и рассуждающий о безобидности РНЕ: «Я читал “Русский порядок”, ничего особенного»⁷⁶.

Но никаких социологических исследований на эту тему, насколько нам известно, не существует⁷⁷, так что обобщать подобные факты можно только на уровне публицистики. К тому же зачастую милицейские чины сами находятся под неформальным давлением; например, подполковник Николай Гамула, начальник московского отделения милиции, на территории которого находится Терлецкий парк, где три года располагалась штаб-квартира РНЕ, утверждал следующее: «Когда я начал дергать баркашовцев, то имел несколько очень неприятных разговоров. Их сила — в высоких покровителях»⁷⁸.

В рамках данного исследования мы можем говорить только о высшем политическом руководстве, определяющем государственную политику, в том числе и по отношению к национал-радикалам.

Законодательная власть

В Верховном Совете 1990–1993 гг. был только один депутат, которого можно отнести не просто к националистам, но именно к националистам радикальным. Это Николай Павлов. В Государственной Думе первого созыва был, строго говоря, тоже только один настоящий радикал — Николай Лысенко, в следующей тоже один — Альберт Макашов, а в третьей Думе нет ни одного. Но, конечно, не эти одиночки определяли поведение парламента (как бы ни был громок скандал вокруг высказываний Макашова в конце 1998-го и начале 1999 гг.).

Государственная Дума продолжила начатую Верховным Советом конфронтацию с Президентом. Дума имела устойчивое коммуно-националистическое большинство, опиравшееся на крупные фракции КПРФ и ЛДПР. Причем Владимир Жириновский и Вячеслав Марычев позволяли прямо себе в парламенте достаточно резкие высказывания. В целом Дума была крайне оппозиционна курсу Бориса Ельцина и постоянно прикрывала от любого преследования или даже осуждения национал-радикалов (см. ниже о рассмотрении соответствующих

⁷⁶ Дейч М. Следствие по делу Лужкова // Московский комсомолец. 1999. 14 января.

⁷⁷ Примечание 2013 года: с тех пор такие исследования, лучше или хуже качеством, но проводились, хотя все равно эта тема вряд ли может быть раскрыта социологическими методами.

⁷⁸ Цит. по: Бальбуров Д. Новое русское единство // Московские новости. 1999. № 2.

законопроектов). Разумеется, парламентская оппозиция после октября 1993 г. вела себя гораздо осторожнее, но прикрыть «своих» радикалов от преследования она могла себе позволить.

В частности, упомянутая выше политическая амнистия 23 февраля 1994 г. предписывала прекратить все уголовные дела не только «за участие в событиях 21 сентября — 4 октября 1993 года в Москве, связанных с изданием Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 года... и противодействие его реализации, независимо от классификации действий по статьям Уголовного Кодекса РСФСР», но и «по событиям 19–21 августа 1991 года, связанным с образованием Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП) и с участием в его деятельности» и даже «по факту столкновения демонстрантов и работников органов внутренних дел 1 мая 1993 года в г. Москве». (Зато, заметим для будущего, что из одновременно объявленной амнистии в связи с принятием Конституции была исключена ст. 74 УК РСФСР⁷⁹.)

Не лучше обстояло дело в Совете Федерации, избранном на первые два года на прямых выборах. Там вышел на федеральный уровень и приобрел известность своими антисемитскими речами Николай Кондратенко. (Позже, 26 октября 1996 г., он был избран губернатором Краснодарского края и вошел в следующий Совет Федерации уже по должности. Отказавшись баллотироваться на губернаторских выборах 3 декабря 2000 г. (вероятно, под давлением из Кремля), он был немедленно назначен своим преемником Александром Ткачевым представителем в Совете Федерации.) Но еще больший вес имел депутат Петр Романов, ранее бывший сопредседателем радикального Русского национального собора Александра Стерлигова. Романов даже едва не был избран председателем палаты: в ходе одного из четырех голосований он отстал от Владимира Шумейко лишь на два голоса (79 против 81). Правда, на практике Совет Федерации оказался все же умереннее Думы.

Таким образом, Федеральное Собрание 1994–1995 гг. было, как и Верховный Совет 1992–1993 гг., полностью не способно проводить какую-то реальную политику по ограничению национал-радикалов.

Состав Федерального Собрания 1996–1999 гг. был уже несколько более умеренным в своей оппозиционности. Во-первых, из-за большей устойчивости власти Президента после выборов 1996 г., во-вторых, из-за уменьшения вдвое фракции ЛДПР, в-третьих, из-за перехода на форми-

⁷⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 26 февраля.

рование верхней палаты по должности, что резко уменьшило вероятность попадания туда радикальных политиков-националистов (действительно, остался один Николай Кондратенко), и, в-четвертых, из-за общего снижения оппозиционного пафоса у основных оппозиционных сил, даже больше у ЛДПР, чем у КПРФ.

В Думе второго созыва радикал Альберт Макашов, хотя и не был полностью изолирован, как Николай Лысенко в первой Думе, но влиянием в собственной фракции КПРФ почти не пользовался. А Владимир Жириновский, хотя и позволял себе радикальную риторичку, в практической политике превратил фракцию ЛДПР чуть ли не в проправительственную. Все это не значит, конечно, что Федеральное Собрание второго созыва было свободно от серьезных проявлений национализма и ксенофобии — отнюдь нет⁸⁰. И оно так же тормозило принятие законов, угрожающих деятельности национал-радикалов, как и предыдущее. Но все же сопротивление было уже слабее.

Исполнительная власть

Исполнительная власть в России с 1991 г. всегда провозглашала свою ориентацию на демократические реформы и отвержение национализма и политического экстремизма. Но это не означало, что исполнительная власть сама была свободна от националистов, которые могли бы покрывать своих более радикальных единомышленников в оппозиции.

В первую очередь следует назвать вице-президента Александра Руцкого, уже с начала 1992 г. активно участвовавшего в самом формировании оппозиции (участие в Конгрессе гражданских и патриотических сил в феврале 1992 г.). Впрочем, Руцкой активно сотрудничал с национал-патриотами еще с того времени, когда неудачно баллотировался на выборах народных депутатов СССР в 1989 г. Вокруг Руцкого в государственном аппарате оказывались близкие ему по идеологической ориентации деятели. Например, будущий лидер радикального Русского национального собора Александр Стерлигов был с июня по декабрь 1991 г. помощником Руцкого, был даже начальником штаба обороны «Белого дома» 19–21 августа (за что и получил звание генерал-майора).

⁸⁰ Подробно о проявлениях национальной ксенофобии в первых двух составах Федерального Собрания см.: Михайловская Е.В. Федеральное Собрание. Российский парламент как модель общественного сознания // Национализм и ксенофобия. С. 104–167.

Впрочем, Руцкого уже с февраля 1992 г. постепенно отодвигали от реальной государственной власти (перевод на курирование сельского хозяйства), так что постепенно он превратился в странную фигуру вице-президента в оппозиции, пока 1 сентября 1993 г. не был указом Президента отстранен от исполнения обязанностей (считалось, что до окончания расследования дела о коррупции, но оказалось, что до событий 21 сентября — 4 октября, в результате которых Руцкой оказался в «Лефортово»).

Зато с конца 80-х и примерно по 1995 г. к Президенту был очень близок Михаил Полторанин, с июля 1990 г. по ноябрь 1992 г. бывший министром печати и информации (а с февраля 1992 г. — параллельно еще и заместителем председателя правительства; затем вынужден был уйти под давлением оппозиционного парламента), до декабря 1993 г. возглавлявший специально созданную «зонтичную» структуру — Федеральный информационный центр. Полторанин был одним из организаторов сопротивления антипрезидентским силам 3 и 4 октября 1993 г. и одним из создателей первой «партии власти» — «Выбора России», а в первой Думе возглавил Комитет по печати.

Демократу Полторанину был не чужд антисемитизм, что выяснилось публично, когда 24 января 1994 г. он в телепередаче «Момент истины» обвинил прессу в русофобии и заявил, что она перешла на «лагерный иврит». Важно отметить, что эта выходка не повлекла за собой санкций ни со стороны Президента, ни со стороны фракции «Выбор России». Это не означает, конечно, что Президент или депутаты «Выбора России» симпатизировали антисемитизму, но точно означает, что они готовы были быть терпимыми к нему ради сохранения политических связей.

В такой атмосфере терпимости возможно было и выращивание «под крылом» сильных политиков более явных националистов. Известный пример — Борис Миронов, назначенный при поддержке Полторанина в декабре 1993 г. председателем Государственного комитета по печати. Он оказался единственным национал-радикалом в министерском кресле в 90-е гг.: вступил в Русский национальный собор Стерлигова, издал знаменитую антисемитскую книгу Василия Шульгина «Что нам в них не нравится», а на упреки в фашизме отвечал: «Если русский национализм — это фашизм, то я фашист»⁸¹. Лишь после того, как в конце августа 1994 г.

⁸¹ Подробнее о Миронове см.: Верховский А.М., Папп А.А., Прибыловский В.В. Политический экстремизм в России. М.: Центр «Панорама», 1996 (Далее — Политический экстремизм). С. 17.

Примечание 2013 года: позже Борис Миронов стал известен как автор оголтело антисемитских брошюр и один из активнейших деятелей национал-радикального движения и даже был осужден по ст. 282 УК.

Миронов прямо призвал к восстановлению государственного управления прессой, он был отправлен в отставку указом Президента 2 сентября 1994 г., причем безо всякой мотивировки⁸².

Нельзя, конечно, на примере Миронова утверждать, что в высших структурах исполнительной власти был распространен явный национализм, но несомненно, что определенный уровень терпимости к национализму наблюдался. Здесь можно назвать не только Полторанина, но и столь влиятельную до середины 1996 г. фигуру, как Александр Коржаков. В бытность свою начальником Службы безопасности Президента Коржаков политических взглядов публично не проявлял, но позже, участвуя в парламентских выборах 1999 г., тесно сблизился с национал-патриотами: от Российского общенародного движения (РОД) участвовал в переговорах о создании блока «Русское дело» (на том этапе — неудачных)⁸³.

В ходе и после президентских выборов 1996 г. произошли существенные перемены в окружении Президента и, соответственно, среди чиновников Правительства и его Администрации. Мы не беремся утверждать, что во второй половине 90-х националистов там вовсе не осталось, но и указать на кого-то определенно также не рискуем. Можно предположить (не более того, конечно), что внутреннее сопротивление мерам против национал-радикалов во второй половине десятилетия существенно ослабло.

«Путинский призыв» пока тоже не выявил националистов в федеральной власти. Чиновников, выросших при Путине (и даже скорее при Евгении Примакове), можно в ряде случаев обвинить в проведении имперской или антизападной политики, в просоветской ностальгии, но не в покровительстве национализму в этническом смысле этого слова. Тем самым мы не можем среди них указать и потенциальных покровителей национал-радикалов⁸⁴.

⁸² СЗ РФ. 1994. № 19. Ст. 2188.

⁸³ См., например: Верховский А.М. Религиозный фактор в парламентской кампании 1999 года // Национал-патриоты. С. 55.

⁸⁴ Примечание 2013 года: более или менее масштабные попытки властей манипулировать националистическим движением, начиная с создания блока «Родина» в 2003 году, находятся вне хронологических рамок этой книги. И действительно, хотя пришествие Владимира Путина вызвало прилив энтузиазма у части радикальных националистов (см.: Прибыловский В. Национал-патриоты на президентских выборах-2000, Отношение национал-патриотов к Путину после 26 марта // Национал-патриоты, Церковь и Путин. Парламентская и президентская кампании 1999–2000 гг. М.: Центр «Панорама», 2000. С. 60–74, 84–99), путинская власть в первые два своих года не давала для этого должных оснований.

Таким образом, с 1994 г. исполнительная власть была лишь в небольшой степени инфильтрована сторонниками политического национализма. Существенным сдвигом была отставка Бориса Миронова в сентябре 1994 г., а с лета 1996 г. нельзя уже говорить о сознательном сопротивлении в высших структурах исполнительной власти по отношению к мерам против национал-радикалов.

Антифашистский указ 1995 г.

В 1994 г. активизировалась общественная дискуссия о национализме, в первую очередь ввиду триумфа ЛДПР на декабрьских выборах 1993 г. и быстрого роста после октября 1993 г. численности Русского национального единства. При этом возникшая угроза квалифицировалась часто даже не как националистическая или, как раньше, «красно-коричневая», а как фашистская.

Наиболее значительный эпизод — судебный процесс о защите чести и достоинства, выигранный Владимиром Жириновским у Егора Гайдара, охарактеризовавшего взгляды лидера ЛДПР как фашистские, и возникшая вокруг процесса полемика⁸⁵.

14 февраля 1995 г. прошли даже парламентские слушания, на которых уже обсуждались возможности правовых новаций в области противостояния национал-радикалам⁸⁶.

Как вспоминают авторы доклада центра «ИНДЕМ», близкие тогда к Администрации Президента, «первую попытку официального на высшем уровне осознания угрозы фашизма в России можно датировать 30 ноября 1994 г. Именно в этот день был утвержден Перечень поручений по итогам встречи Президента Российской Федерации с авторами открытого письма от 18 ноября 1994 г. В Перечне были, в частности, задания:

- подготовить проект Указа о запрете деятельности организаций, пропагандирующих идеологию фашизма, расизма и национализма (отв. Администрация Президента РФ);
- на основе Указа Президента РФ принять меры к недопущению деятельности профашистских организаций (отв. ФСК — ныне ФСБ — и Генпрокуратура);

⁸⁵ Гайдар Е.Т. Ставка на негодяев // Известия. 1994. 17 мая; Ядов В. Идеология нацизма в произведениях господина Жириновского // Известия. 1994. 23 ноября.

⁸⁶ О предупреждении проявлений фашистской опасности в Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний. Издание Государственной Думы. М., 1995.

- на основе Указа Президента РФ и Закона о СМИ реализовать комплекс мер для защиты населения от воздействия печатной пропаганды фашистского и националистического характера (отв. Правительство, ФСК, Генпрокуратура);
- оказать содействие в организации и проведении Антифашистского конгресса (отв. Правительство и Администрация Президента РФ)⁸⁷.

23 марта 1995 г. Президент, действительно, подписал Указ № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации»⁸⁸. По Конституции 1993 г. президентский указ не создает юридической нормы, а содержит указания структурам исполнительной власти. Указ может — и в данном случае и был призван — формировать направление в деятельности органов исполнительной власти.

Указ № 310 содержал довольно обширную констатирующую часть, в которой в общем верно описывалась ситуация:

«В Российской Федерации участились случаи разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни, распространения идей фашизма. Антиконтституционная деятельность экстремистски настроенных лиц и объединений приобретает все более широкие масштабы и дерзкий характер; создаются незаконные вооруженные и военизированные формирования; нарастает угроза сращивания последних с некоторыми профсоюзными, коммерческими, финансовыми, а также криминальными структурами.

⁸⁷ Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Доклад «О формах и методах противодействия политическому экстремизму в России». М., 1998. Архив автора. С. 14.

Доклад ИНДЕМ существует в нескольких версиях.

Одна распространялась в декабре 1998 г. Управлением по внутренней политике Администрации Президента среди, как минимум, членов Комиссии и членов ее Экспертного совета. Это Доклад: О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России. М., Фонд ИНДЕМ, 1999.

Вторая, сокращенная, опубликована в журнале «Барьер»: О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России // Барьер. 1999. № 1.

И наконец, полная версия доклада опубликована только на сайте Центра «Панорама» (<http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/indem.html>). Номера страниц в этом тексте указываются по копии в архиве автора.

Далее будут цитироваться либо версия, датированная реально декабрем 1998 г., либо полная версия. И они будут обозначаться соответственно ИНДЕМ-1 и ИНДЕМ-2.

⁸⁸ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1127.

... На эти угрожающие конституционному строю процессы практически не реагируют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Нормы, которые являются правовой основой для реальной борьбы с этим явлением, и прежде всего положение статьи 13 Конституции Российской Федерации о запрете создания и деятельности объединений, цели или действия которых являются антиконституционными, почти не применяются».

Далее шли поручения и рекомендации. Конечно, всем нижеперечисленным инстанциям указывалось на необходимость более эффективного исполнения обязанностей по пресечению противозаконной деятельности и на необходимость большей координации друг с другом. Но такие указания сами по себе в любой бюрократической системе в лучшем случае вызывают кратковременную и несистематическую активизацию («кампание»), так что мы отметим только действительно содержательные позитивные положения Указа.

- Генеральной прокуратуре предлагалось контролировать привлечение к ответственности всех пособников преступлений на почве политического экстремизма, «включая лиц, финансирующих и тиражирующих экстремистские издания», взаимодействовать с «заинтересованными общественными объединениями, а также средствами массовой информации» и, наконец, к 1 августа 1995 г. представить отчет о проделанной работе;
- «Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе контрразведки Российской Федерации, Государственному таможенному комитету Российской Федерации, Федеральной пограничной службе Российской Федерации в пределах предоставленной им компетенции» особо указывалось на необходимость изъятия и пресечения распространения пропагандистской продукции;
- «Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления» предлагалось не допускать публичных акций, если в таких акциях, которые заявители проводили ранее, нарушались законы или «высказывались призывы к насильственному изменению конституционного строя, разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни, пропагандировались идеи насилия и войны».

Нельзя не отметить, что юридическое качество Указа было заметно выше, чем Указа о запрете Оргкомитета ФНС (см. выше). Перечисленные указания никак не противоречили действовавшему законодательству (см. главу о законодательстве) и были вполне разумными по существу.

Действительно, следовало обратить внимание в первую очередь на пропагандистскую активность национал-радикалов, так как именно она была основной формой их активности вообще и главным источником пополнения рядов, и действительно, для этого важно было не просто закрыть газету и осудить того или иного автора или даже главного редактора, но и пресечь и сделать опасной на будущее материальную поддержку такой пропаганды (поддержку ведь осуществляют чаще всего не сами радикальные активисты, а состоятельные сочувствующие, которых устрашить угрозой преследования куда легче).

Конечно, мало было изъять ту или иную газету или кассету, надо было еще доказать в суде, что содержимое газеты или кассеты противозаконно. Но верно было и то, что массовое изъятие с заведением соответствующих дел, даже если бы значительный их процент, как было и до того, не удалось завершить положительным (с точки зрения закона) судебным решением, чисто арифметически повысило бы количество таких судебных решений, да и само по себе ограничило бы пропагандистскую активность.

Идея не давать разрешений на публичные акции ранее «провинившимся» была гораздо сложнее в реализации: ведь заявители могли резонно возразить, что по фигурирующим в отказе эпизодам нет судебных решений, а есть лишь, например, свидетельства прессы, чего совершенно недостаточно. Такой спор должен был бы решаться в суде, в котором власти могли бы потребовать рассмотреть и тот самый прежний эпизод. Это постоянно ставило бы региональные и местные органы власти в неудобное положение, во всяком случае, создавало бы им дополнительные сложности, но все же создавало бы сложности и национал-радикалам⁸⁹.

Итак, идеи Указа были неплохи, но явно ограничивались неудачной для власти судебной практикой. Требовалось улучшить и саму эту практику, и лежавшую в ее основе правовую базу.

Для этого Указ содержал рекомендации Верховному суду обобщить судебную практику по делам, имеющим отношение к теме Указа, и «дать разъяснения содержащихся в действующем законодательстве понятий и

⁸⁹ Примечание 2013 года: сейчас эта идея представляется мне менее удачной. Дело не только в возможных злоупотреблениях. Дело еще в том, что определенное ограничение на реализацию права на собрание налагалось бы на некоторых граждан задним числом, за деяния, совершенные «в прошлый раз». Сходные претензии предъявлялись к чем-то схожим поправкам к законодательстве о митингах и демонстрациях, принятым в 2012 году. Ограничение в правах как следствие правонарушения и тем более преступления определенного рода само по себе вполне возможно, но формулировки такого ограничения должны быть тщательно продуманы, чтобы не оказаться недостаточно четкими или непропорциональными.

терминов, касающихся ответственности за действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни», что действительно было бы очень ценно.

Более того, Президент хотел дополнить уже существующий ряд «понятий и терминов» понятием «фашизм». Отчасти в связи с приближавшимся 50-летием Победы, но в первую очередь, видимо, в надежде использовать особую негативную нагруженность этого слова в современном русском языке. Если бы удалось корректно вписать термин «фашизм» в правовые нормы, реально направленные против национал-радикалов, можно было бы ожидать, что применение этих норм станет гораздо активнее.

Для этой цели Президент в Указе предложил «Российской Академии Наук в 2-недельный срок представить в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации научное разъяснение понятия “фашизм” и связанных с ним понятий и терминов для подготовки предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство».

Но надо признать, что это предложение было невыполнимо, во всяком случае, в приемлемом качестве. Понятие «фашизм» является предметом изучения и широкой научной дискуссии уже несколько десятилетий. Фашизм в узком смысле как идеология фашистской Италии легко определяем, фашизм же в широком смысле имеет целый ряд различных определений, и непохоже, чтобы в скором будущем научное сообщество сошлось на одном. Таким образом, если бы для внесения в законы было выбрано какое-то одно определение, это вызвало бы многочисленные нарекания и скорее снизило бы, чем повысило очевидность соответствующих правовых норм для судей и правоохранительных органов.

С другой стороны, многие экстремистские группировки явно не являются фашистскими по тому или иному из распространенных в науке определений или являются таковыми лишь в какой-то степени, так что эти группировки, отличающиеся не меньшей общественной опасностью, а всего лишь иными политическими взглядами, оказались бы в несколько привилегированном положении.

В результате, хотя Академия Наук и породила, в соответствии с Указом, свое определение фашизма, оно не было в дальнейшем востребовано⁹⁰.

Предпоследний пункт Указа (последний устанавливал немедленное вступление Указа в силу) вытекал из двух предыдущих (адресованных РАН и Верховному суду):

⁹⁰ «Коричневые»: сущность и признаки // Московские новости, 1995. № 39.

О проблеме использования терминов «фашизм» и «экстремизм» мы уже писали в: Политический экстремизм. С. 7–10.

«Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации до 1 мая 1995 г. подготовить и представить Президенту Российской Федерации проекты законов о внесении изменений и дополнений, направленных на установление ответственности за проявления фашизма и иных форм политического экстремизма, в уголовное законодательство Российской Федерации, законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях, о средствах массовой информации и об общественных объединениях для их внесения в установленном порядке в качестве неотложной законодательной инициативы Президента Российской Федерации».

Срок до 1 мая явно был связан с желанием внести поправки к юбилею Победы в войне над нацистской Германией. И эта привязка к юбилею, разумеется, отразилась на содержании подготавливаемых законопроектов (см. ниже). Явно юбилейный характер носил принятый Думой 19 апреля 1995 г. Закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», о ст. 6 которого мы уже писали (в главе о законодательстве) и в которой легко усмотреть параллели с Указом.

С другой стороны, в тот же день Дума приняла юбилейную амнистию, из которой не была исключена ст. 74 УК. Постановление⁹¹ освободило практически всех участников войны, инвалидов I и II группы, мужчин старше 60 лет и женщин старше 55 лет, несовершеннолетних малосрочников, всех «условно осужденных, осужденных к лишению свободы с отсрочкой исполнения приговора, а также осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы». Амнистия прекратила также и следственные действия по соответствующим делам. (Так что если суд мог выбрать наказание, подпадающее или не подпадающее под амнистию, то в случаях «политических», к которым относились и дела по ст. 74, суд, естественно, склонялся бы к первому варианту.)

Не обсуждая здесь, разумеется, сам институт амнистии, отметим, что в данном случае в честь победы над нацизмом были реально амнистированы люди, ведшие активную пропаганду близких взглядов (например, Виктор Корчагин), что не могло быть прямо оправдано депутатами, но и не могло быть ими не замечено. Видимо, амнистия по ст. 74 была одной из форм противостояния Думы и Президента и частью реакции Думы на Указ № 310.

⁹¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1608.

Стоит отметить также, что «незаконные военизированные формирования», обеспокоенность распространением которых высказана в Указе, как раз вскоре выпали из списка запрещаемых в новом Законе «Об общественных объединениях» (см. главу о законодательстве).

Что касается улучшения качества законодательства, то в этом отношении были предприняты определенные шаги: внесение президентского пакета «антиэкстремистских» поправок в несколько законов (см. ниже), принятие новых законов в 1995–1996 гг., в том числе качественно нового Уголовного кодекса (см. главу о законодательстве), но вот разъяснений от Верховного суда так и не последовало. Возможно, отчасти они, действительно, не были нужны в связи с принятием нового УК, но неясности с понятием «возбуждение вражды» (бывшая ст. 74, ныне ст. 282 УК и соответствующие статьи целого ряда законов) остаются и по сей день.

Точнее, Отдел обобщения судебной практики Верховного суда все-таки подготовил справку⁹², в которой сообщалась информация о делах за последние два года, но вывод был, хотя в целом и справедлив, но краток и не слишком содержателен. Приведем его целиком:

«Совершенно очевидно, что количество поступающих сегодня в суды дел, связанных с проявлениями политического экстремизма, и по количеству, и по общественной значимости инкриминируемых виновным преступных деяний, абсолютно не соответствует фактической распространенности и общественной опасности этих опаснейших проявлений.

В этой связи представляются совершенно несостоятельными ссылки представителей правоохранительных органов на полное отсутствие правовых норм, необходимых для эффективной борьбы с политическим экстремизмом.

Не отрицая важности незамедлительных мер по разработке и принятию более совершенного правового механизма по противодействию этим опасным преступлениям, полагаем, что такие повсеместно наблюдаемые явления, как широкая продажа “Майн кампф” Адольфа Гитлера, распространение листовок, пропагандирующих идеи расового превосходства, использование фашистской символики, подготовка боевиков, угрозы политическим оппонентам являются криминальными и в рамках действующего сегодня законодательства».

Несомненная правота первых двух абзацев как-то смазывалась приведенным перечнем криминальных деяний, включающим как несомненные (в рамках действовавшего права) преступления – расистские

⁹² Справка. О Применении судами правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения равенства прав и свобод человека и гражданина. Архив автора.

листовки, так и те деяния, доказательство криминальности которых как раз и представлялось затруднительным — продажа «Майн кампф» или использование символики, с той или иной степенью очевидности относимой к «фашистской». Впрочем, Справка ничего не давала и по волновавшей всех проблеме, почему даже очевидно криминальная для значительной части общественности «пропаганда идеи расового превосходства» столь редко доказывается в суде.

Да и от принципиальной позиции достаточности существующего законодательства Верховный суд позже отказался: в письме в Главное контрольное управление Президента, отправленном в ноябре 1996 г., говорилось, что «отсутствие судебной практики привлечения к ответственности за действия, связанные с проявлениями фашизма и иных форм экстремизма (в самом письме говорится, что по ст. 74 УК за пять лет осуждено три человека. — А.В.) обусловлено отсутствием соответствующей законодательной базы»⁹³.

В принципе, очень полезным было бы официальное разъяснение Пленума Верховного суда, но такового разъяснения не последовало до сих пор⁹⁴.

Законопроекты против экстремизма

«Первичное» обсуждение в I Думе

На протяжении 1994 г. идея специального «антифашистского» закона обсуждалась в рамках Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, который возглавлял в первых трех составах Думы коммунист Виктор Зоркальцев. Инициатором разработки законопроекта в Комитете выступала депутат «Выбора России» Алла Гербер. В первой Думе время от времени вспыхивали дебаты о фашизме. И по ходу дебатов выяснилось, что национал-патриотические депутаты (Александр Невзоров и ряд депутатов от ЛДПР: Вячеслав Марычев, Виталий Журавлев, Юрий Кузнецов) термин «фашизм» предпочитали применять к демократическим изданиям и политикам, а также к сионистам⁹⁵. Так что идеологические разногласия крайне тормозили

⁹³ Без названия. Документ № 2703-1/общ, 1996. 15 ноября. Архив автора.

⁹⁴ Примечание 2013 года: лишь в 2011 году Верховный суд принял постановление на эту тему, в целом очень полезное, но все равно разъяснившее далеко не все. Впрочем, часто потребность есть не в разъяснении, а в уточнении закона, а способность Верховного суда выдать второе за первое, естественно, довольно ограничена.

⁹⁵ Подробнее см.: Михайловская Е.В. Федеральное Собрание. Российский парламент как модель общественного сознания // Национализм и ксенофобия. С. 140–143.

процесс. Видимо, точнее даже будет сказать, что процесс тормозил сам Зоркальцев, опасавшийся, как и вся его фракция, что такой закон будет в дальнейшем использован против всей оппозиции, включая КПРФ, а не только против маргинальных национал-радикалов, которых в КПРФ рассматривали, в лучшем случае, как малосимпатичных попутчиков в противостоянии с «режимом Ельцина». Разногласия в Комитете не позволили подготовить единый законопроект. Не помогли в этом отношении и вышеупомянутые парламентские слушания 14 февраля 1995 г.

Свой законопроект внес и Президент — 7 июня 1995 г.⁹⁶ В законопроекте предлагалось внести в УК новые составы преступления — мятеж, пропаганду фашизма и организацию фашистских объединений и групп. В Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) предлагалась статья о демонстрировании фашистской атрибутики и символики. Специальные антифашистские добавления предполагались также к статье УК о надругательстве над памятником или могилой и к закону о СМИ.

Ст. 642 «Мятеж» определяла это понятие так: «Организация, а равно активное участие в групповых насильственных действиях, направленных на захват власти или иное изменение основ конституционного строя либо нарушение целостности Российской Федерации». Наказание предполагалось от 5 до 10 лет лишения свободы. Если те же действия сопровождалась «погромами, разрушениями, поджогами и иными тяжкими материальными и моральными последствиями», то наказание переходило в диапазон от 7 до 15 лет, а если эти действия повлекли гибель людей, то уже от 10 до 15 лет или смертной казнь. В первой части статьи конфискация имущества была возможна, в двух других — обязательна.

Определение мятежа и градации статьи, по нашему мнению, вполне удачны, хотя наказания представляются все-таки слишком жесткими в части нижнего предела наказания.

Ст. 742 «Организация фашистских объединений и групп» формулировалась так:

«Организация общественного объединения или группы лиц, деятельность которых основана на теории и практике фашизма и направлена на создание тоталитарного государственного или мирового порядка путем утверждения превосходства и исключительности определенной расы или нации, нетерпимости, ограничения и преследования личности в связи с

⁹⁶ Без названия. Документ № Пр-775, 1995. 7 июня. Рабочий архив Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы на 22 января 2002 г. (Далее — РА КДОРО).

ее социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежностью, либо активное участие в деятельности этих объединений и групп — наказываются лишением свободы на срок от двух до четырех лет с конфискацией имущества или без таковой.

Те же действия, совершенные повторно или должностным лицом с использованием служебного положения, —

наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества».

На сей раз серьезные претензии можно предъявить к самой диспозиции статьи. Непонятно, что именно имеется в виду в статье под фашизмом. Вряд ли классический итальянский фашизм, скорее — определение фашизма, созданное тогда же в Академии наук, которое, видимо, предполагалось использовать как официальное. Но РАН не полномочна создавать юридические определения, со временем ее определение просто забылось, а никакого другого, пригодного для применения судом, просто не было. Не более понятен в УК и термин «тоталитарный порядок»: о содержании понятия «тоталитаризм» споров не меньше, чем о понятии «фашизм». Соответственно, диспозиция статьи плохо применима: непонятно, как доказывать, на что «направлена» деятельность группировки⁹⁷.

И совсем уж беспомощна была ст. 743 «Пропаганда фашизма», в которой за таковую полагались разные наказания, но «фашизму» опять не давалось никакого определения.

Дополнение к ст. 229 УК было несколько четче: «Осквернение фашистской символикой и атрибутикой скульптурного, архитектурного сооружения, посвященного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, могил участников борьбы с фашизмом». За это полагалось лишение свободы до 5 лет, возможно, с конфискацией имущества. Совершенно непонятно, какая символика и атрибутика является фашистской (эта тема еще будет иметь серьезное развитие, см. ниже), зато для суда все-таки понятно, что под фашизмом применительно к памятникам и могилам подразумевается конкретно нацизм и фашизм, противостоявшие СССР во II Мировой войне. Так что неудивительно, что эта часть формулировки потом дословно вошла в новый УК, принятый в 1996 г., а вот туманная ссылка на символику — нет.

⁹⁷ Примечание 2013 года: у любого подобного юридического определения всегда есть и другая проблема — как и чем именно ограничить перечень тех запрещенных целей, на которые направлена деятельность организации. Часто это зависит от того, что политически актуально. Но даже на примере этого конкретного проекта хорошо видно, насколько текст был бы адекватнее, если бы он не содержал отсылок к внеправовым понятиям типа «фашизм» и «тоталитаризм».

Те же непонятные «атрибутика и символика» должны были быть внесены и в КоАП в виде ст. 193³ «Демонстрирование фашистской атрибутики и символики». За это правонарушение полагался штраф от 1 до 5 МРОТ, а при повторном нарушении в течение года — от 10 до 20 МРОТ или административный арест до 15 суток. Странно, но эта статья (только без разделения на части) позже все-таки вошла в новый КоАП (см. главу о законодательстве).

И наконец, ст. 4 Закона «О средствах массовой информации» об ограничении свободы слова должна была бы пополниться пропагандой «фашизма и иных форм политического экстремизма».

В Администрации Президента были очень довольны этим проектом (даже в конце 1998 г. Михаил Краснов писал про него: «Это — наиболее юридически корректный и конкретный законопроект в сфере противодействия экстремизму»⁹⁸), но в Думе его восприняли не более доброжелательно, чем Указ № 310. Проект «завис» в Комитете по законодательству, да и Президент не настаивал на его продвижении: в Администрации, по свидетельству председателя Московского антифашистского центра Евгения Прошечкина, сочли более удобным, чтобы подобный проект был внесен в Думу не от лица Президента.

Что немедленно и произошло.

5 июля 1995 г. на пленарное заседание Думы было вынесено четыре законопроекта: самого Зоркальцева, Виталия Журавлева (ЛДПР), Андрея Нуйкина («Выбор России») и Евгения Прошечкина (тогда депутата Московской городской Думы, представлявшего ее законопроект; собственно, по инициативе Прошечкина законопроект был поддержан Московской городской Думой и внесен ею в порядке законодательной инициативы региональной власти). Проект Нуйкина фактически дублировал проект Прошечкина, так что Нуйкин снял свой законопроект в пользу законопроекта Прошечкина. А Зоркальцев заявил, что проект Журавлева⁹⁹ — «это наиболее близкий законопроект к тому, который я сегодня представляю» (сам Журавлев с этим не согласился)¹⁰⁰.

⁹⁸ ИНДЕМ-2. С. 57

⁹⁹ Проект Федерального закона «Об ответственности за распространение фашистской идеологии, политическую практику и организационную деятельность фашистских организаций». Архив автора.

¹⁰⁰ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 115. 1995. 5 июля. С. 40.

Дискуссия, состоявшаяся 5 июля 1995 г., уже неоднократно описывалась¹⁰¹. Суть ее в том, что депутаты от ЛДПР отвергали сам факт существования фашизма в современной России и на этом основании требовали отказаться от принятия закона. Возникает недоумение, зачем же тогда они выдвигали свой законопроект. Вообще, законопроект Журавлева носил сугубо публицистический характер, никаких толковых определений не содержал, зато почитал фашизм также и обвинение в фашизме. Как невнятно определенный фашизм, так и обвинение в нем должны были влечь по проекту одинаковую уголовную ответственность. Если бы такой закон был принят, он вообще ничего не добавил бы к действовавшей ст. 74 УК, зато выполнил бы одну из заявленных в нем целей, сформулированную в проекте достаточно прозрачно: «Воспрепятствование распространению информации о патриотизме в искаженном виде, а равно умышленная подмена понятия “патриотизм” с целью обвинения в фашизме». Попросту говоря, неизвестно, мог ли бы на практике использоваться такой закон для защиты национал-радикалов, но он почти наверняка защищал бы более умеренную оппозицию, включая ЛДПР.

С другой стороны, проекты Мосгордумы и взявшего самоотвод Нуйкина были направлены не против фашизма, а против политического экстремизма в целом. И фракции КПРФ и ЛДПР, как уже говорилось, усматривали в проекте Мосгордумы угрозу для себя, тем более что проект исходил от их политических противников. Предложение депутата от «Яблока» Игоря Яковенко взять за основу для дальнейшей доработки проекты Зоркальцева и Прошечкина тоже было отвергнуто.

Посему результаты голосования оказались патовыми: 159 голосов (35 %) получил проект Зоркальцева при 27 против и 2 воздержавшихся, 107 голосов (24 %) проект Мосгордумы при 64 против и 1 воздержавшемся и 64 голоса (14 %) проект Журавлева при 46 против. Вопрос был отложен и снова рассматривался уже следующей Думой.

В дальнейшем полемика развивалась именно в русле, намеченном законопроектами Зоркальцева и Прошечкина, так что имеет смысл прокомментировать их содержание.

¹⁰¹ Михайловская Е. В. Федеральное Собрание. Российский парламент как модель общественного сознания // Национализм и ксенофобия. С. 143–145; Бюллетень Общественного фонда «Антифашист». 1997. № 2.

Инициативы Евгения Прошечкина

Законопроект Прошечкина¹⁰² был сосредоточен на ограничениях для общественных организаций и СМИ, о которых законопроект Зоркальцева лишь упоминал. Законопроект предлагал закрывать по суду организации и СМИ, признанные экстремистскими, причем — существенная новация — иск могли подавать не только органы прокуратуры или Министерства юстиции, но и общественные организации. Признание организации экстремистской должно было базироваться на следующем определении: «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;
- 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.

ПРИМЕЧАНИЕ. Общественное объединение признается совершившим действия, перечисленные в статье 1 настоящего Закона, если эти действия предприняты по решению его руководящих органов или

¹⁰² 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 КДОРО.

руководителем, уполномоченным определять политику или выражать точку зрения этого общественного объединения».

К законопроекту прилагалась также поправка к УК, предлагавшая внести ст. 721:

«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, наказывается лишением свободы на срок до 3 (трех) лет или штрафом до двадцати минимальных месячных размеров оплаты труда или по статьям 70–74 настоящего Кодекса»¹⁰³.

Как легко заметить, признать организацию «экстремистской по Прошечкину» довольно легко, так как для этого достаточно доказать, что организация в своих официальных (в смысле Примечания к ст. 1 проекта) действиях подпала хотя бы под один из семи пунктов определения. Почти все эти пункты указывали на действия, являвшиеся уголовно наказуемыми или хотя бы просто запрещенными по уже действовавшим законам, так что сама по себе идея роспуска организации, официально занимающейся противозаконными действиями, вполне правомерна и отвечала духу недавно принятого Закона «Об общественных объединениях». И неопределенность ряда формулировок запретов (например, по «разжиганию розни» и «пропаганде войны») в проекте осталась на том же уровне, что и в действовавшем законодательстве.

Но проект Прошечкина вносил тут целых пять существенных новаций.

Первая новация – п. 1 ст. 1 объявлял противозаконными публичные призывы к установлению диктатуры. Такой запрет в законодательстве не фигурировал; в сущности, здесь запрещалась пропаганда определенного изменения конституционного строя, в том числе мирная.

Вторая новация, представленная в пп. 6 и 7, запрещала какую бы то ни было положительную апелляцию к опыту и даже символике нацистской Германии и фашистской Италии. (Законопроект Зоркальцева тогда предлагал запретить только реабилитацию «фашистских главарей» – см. ниже.) В варианте Прошечкина можно отметить две частности: отдельный запрет на свастику «в любых ее разновидностях», тем самым, видимо, и в тех, которые нацистами не использовались, и запрет отрицания престу-

¹⁰³ Проект. О внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Российской Федерации. Опубликовано в: Политический экстремизм. С. 83.

плений тоталитарных режимов. Здесь, кстати, как бы между делом, введена крайне неопределенная формулировка: «национал-социалистические, фашистские и иные тоталитарные режимы»; в современной России нет ни малейшего согласия в том, какие именно режимы следует относить к тоталитарным, да и вообще это понятие не имеет однозначной трактовки.

Третья новация – нарочитое отсутствие упоминаний об умышленности тех или иных действий. Это естественно, так как ни одно из действий, перечисленных в ст. 1 законопроекта, нельзя совершить неумышленно. В этом месте законопроект заметно отличался от устаревшей (и вскоре отмененной) идеи «умысла» в ст. 74 УК РСФСР.

Четвертая новация – сокращенный по сравнению с требованиями законов об общественных объединениях и о средствах массовой информации порядок роспуска/закрытия таких объединений и СМИ. Действовавшие законы предполагали сперва вынесение предупреждений, и только потом роспуск/закрытие, а законопроект Прошечкина предписывал миновать фазу предупреждений применительно к организациям и допускал возможность ее миновать применительно к СМИ (ст. 5 законопроекта, о СМИ, сформулирована в этом смысле не вполне четко). Такой ускоренный порядок на фоне всего существующего законодательства выглядел чрезвычайным.

И наконец, пятая новация – самих лидеров и «активных участников» экстремистских организаций (но, по упущению авторов, не СМИ!) вносимыми поправками к УК предлагалось в обязательном порядке судить просто по факту признания их объединения экстремистским. Предлагаемая новая статья не была жестокой по части наказаний: даже для руководителей предусматривалась возможность штрафа. Но важен был сам принцип неизбежного уголовного преследования для всего актива экстремистской организации.

Конечно, законопроект Прошечкина отнюдь не решал всех проблем. Например, в нем ничего не говорилось о том, как поступать с деятельностью не зарегистрированного экстремистского общественного объединения. Но систематическое применение такого закона, если бы он был принят, было бы проще применения статей тогдашнего УК: формулировки Прошечкина были заметно яснее. Достаточно было бы исков возглавляемого тем же Прошечкиным Антифашистского центра, подкрепленных документами национал-радикальных группировок, из которых совсем несложно набрать цитат по пунктам ст. 1 законопроекта.

Нельзя не отметить также, что законопроект Мосгордумы был первой относительно адекватной попыткой воплотить в законодательстве предусмотренный ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм

расовой дискриминации (см. главу о законодательстве) запрет организованной и пропагандистской деятельности, «которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней». Эта линия была в дальнейшем развита и в других законопроектах.

Можно спорить, правомерно ли называть экстремистскими действия, предусмотренные всеми пунктами прощечкинского определения, но можно и не начинать здесь эту дискуссию: в конце концов, юридически термин «экстремизм» определялся бы этим законом впервые.

Возникает вопрос о возможности расширительного толкования ст. 1, которая позволяла бы преследовать не только явных экстремистов (в смысле ст. 1), но и более умеренную коммуно-патриотическую оппозицию, в том числе ЛДПР и КПРФ. Да, такая возможность была: ЛДПР легко могла подпасть под запрет из-за многообразных высказываний своего лидера, а КПРФ вполне могла быть запрещена за оправдание преступлений советского режима. Конечно, в проект можно было бы внести поправки, исключающие или существенно затрудняющие такую возможность, но думскому коммуно-патриотическому большинству гораздо проще было просто заблокировать законопроект.

Как некоторую, не получившую, правда, продолжения, альтернативу проекту Прошечкина нам кажется важным упомянуть идеи, которые в 1995 г. высказывала сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения Валентина Лапаева. Внести все необходимые нормы она предполагала в готовившийся (но так тогда и не принятый) закон о политических партиях.

По ее словам, «при разработке проекта этого закона учитывалось два возможных сценария развития: первый — приход тоталитарной партии к власти на основе использования демократических избирательных механизмов и второй — приход такой партии к власти силовым, неконституционным путем. С учетом первого варианта в проект были введены требования о необходимости при регистрации устава партии подтвердить в нем демократический характер ее внутреннего устройства. Эти нормы встретили резкие возражения при обсуждении проекта. Основным смыслом возражений сводился к тезису о том, что это нарушает права партии. На самом деле такой подход защищает права рядовых членов партии, ограничивая произвол партийной бюрократии. Но, что еще более важно, здесь защищаются законные интересы общества в целом, так как перекрывается дорога на выборы вождистским партиям тоталитарной ориентации. Ведь очевидно, что внутреннее устройство партии — это модель ее представлений о типе государственного устройства. Не может

быть, чтобы партия, построенная по авторитарному, тоталитарному типу, свои действия вовне направляла бы на защиту демократических принципов и целей».

«Следует иметь в виду опасность, связанную с тем, что, закрывая для тоталитарных партий доступ к участию в выборах, мы можем вытолкнуть их за рамки правового пространства и подтолкнуть к поиску силовых, неправовых путей борьбы за власть. Поэтому очень важно хорошо отработать в законе и этот вариант». Для этого Валентина Лапаева предлагала «установить запрет на создание при партиях и политических движениях молодежных организаций»; «ввести более серьезные правовые гарантии против сращивания политических партий с промышленно-финансовыми группировками, коррумпированным чиновничеством, мафией и так далее в процессе коммерческой и хозяйственной деятельности политических партий»; включить в закон о партиях ряд антифашистских положений: «Запрет на пропаганду фашистской идеологии, использование фашистской символики, международные контакты с профашистскими организациями и тому подобное»¹⁰⁴.

Хотя предложения по части регулирования экстремистских группировок здесь носят явно предварительный характер, кое-что интересное есть и в них. И особенно хотелось бы отметить идею отсеечения внутренне тоталитарных организаций от реальной партийной жизни.

Обсуждение вышеперечисленных законопроектов продолжилось во II Думе¹⁰⁵.

Фракция ЛДПР сняла собственный законопроект и теперь последовательнее отстаивала свою позицию — вообще не рассматривать специальные антифашистские или антиэкстремистские законопроекты.

Оставшиеся проекты, Прошечкина и Зоркальцева, были вынесены на обсуждение 3 апреля 1996 г., причем за 20 минут до обеденного перерыва. Первым предлагался проект Прошечкина, но так как он не стал приемлемее для коммуно-патриотического большинства за прошедший неполный год, он был быстро и категорически отвергнут: «за» — только 35 голосов, «против» — 255, воздержалось 2 депутата.

¹⁰⁴ О предупреждении проявлений фашистской опасности в Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний. Издание Государственной Думы. М., 1995. С. 53–54.

¹⁰⁵ Детали дискуссий см.: Михайловская Е.В. Федеральное Собрание. Российский парламент как модель общественного сознания // Национализм и ксенофобия. С. 152–154; Бюллетень Общественного фонда «Антифашист». 1997. № 2 — здесь наиболее полно и точно.

Более того, перед самым перерывом было принято предложение Жириновского даже не заслушивать второго докладчика. Таким образом, проект Зоркальцева был ненадолго отложен.

Позже Московская городская Дума предприняла новую попытку внести проект Прошечкина. Но тем временем был провален даже проект Зоркальцева (см. ниже), так что проект Мосгордумы 19 июня 1997 г. большинством в 241 голос был просто исключен из повестки дня.

Параллельно Мосгордума (по инициативе того же Евгения Прошечкина) пыталась внести дополнения в Уголовный кодекс.

24 мая 1996 г. Мосгордума приняла Постановление № 46¹⁰⁶ о внесении инициативы о новой статье УК РСФСР — 741: «Оправдание преступлений национал-социалистического, фашистского и иных режимов, совершивших 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

¹⁰⁶ Постановление. Документ № 1.1-4292. 1996. 13 июня. РА КДОРО.

должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо без такового».

Статья была сформулирована лучше предыдущего прошечкинского проекта в части «оправдания режимов», основана на опыте аналогичных запретов, существующих в ряде западноевропейских стран, могла рассматриваться как продолжение права Нюрнбергского трибунала, а потому имела какие-то шансы на успех. Но, очевидно, время для внесения поправки было выбрано крайне неудачно: как раз принимался новый Уголовный кодекс, так что поздно было вносить поправку в старый.

19 февраля 1997 г. та же самая поправка была Постановлением Мосгордумы № 13 внесена повторно¹⁰⁷ — уже как статья 282¹ УК РФ.

Правовое управление в своем заключении¹⁰⁸ справедливо указало на юридическую некорректность многих используемых терминов: «международное уголовное право», «режим», «грубое преуменьшение» и т.д., ошибки в определении санкций (особенно конфискации имущества). Но, кроме того, указало, что необходимо точнее определить, какие именно действия представляют общественную опасность — и тем самым могут быть предметом уголовного наказания.

Комитет по законодательству и судебной-правовой реформе в заседании 21 апреля 1997 г. утвердил отрицательное заключение¹⁰⁹ на проект и рекомендовал его отклонить. Комитет считал, что действия, описанные в проекте, уже входят в диспозицию ст. 282 УК, а если они не направлены на возбуждение национальной или религиозной вражды, то остаются в рамках допустимого гарантированных Конституцией идеологического многообразия и свободы слова. Иначе говоря, продолжать дело Нюрнбергского трибунала по стопам некоторых западноевропейских стран Комитет не пожелал.

Такая позиция вполне могла бы быть оспорена (и сама коллизия, существующая в этой связи в Западной Европе, очень интересна), но организованная поддержка у проекта Мосгордумы оказалась слабовата, и законопроект в пленарном заседании 29 октября 1997 г. был отклонен. «За» проголосовало только 56 депутатов, зато «против» — 172, и один воздержался. Нельзя не учитывать также и того, что голосование про-

¹⁰⁷ Без названия. Документ № 8-22-1327/7. 1997. 14 марта. РА КДОРО.

¹⁰⁸ Без названия. Документ № 2.2-15/1898. 1997. 16 мая. РА КДОРО.

¹⁰⁹ Постановление. Документ без номера. 1997. 21 апреля, подписан 1997, 9 октября. РА КДОРО.

¹¹⁰ Заключение. Документ № 3.1- — (так! — А.В.). 1997. 9 октября. РА КДОРО.

водилось всего через несколько дней после возмутившего Думу нового президентского «антиэкстремистского» Указа № 1143 (см. ниже).

15 октября 1997 г. Мосгордума своим Постановлением¹¹¹ внесла еще одну инициативу: дополнить УК статьей 282² «Об уголовной ответственности за использование 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

наказывается 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».

¹¹¹ 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.

Новая статья могла бы считаться приложением к одновременно вносимым поправкам к Закону «Об общественных объединениях»¹¹².

Правовое управление дало свое заключение на поправки к УК¹¹³, в котором оно согласилось, что законопроект устраняет пробел в законодательстве, возникший с запретом нацистской символики в законе «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов». Но авторы заключения выразили сомнение в том, что все описанные в проекте действия должны квалифицироваться именно как уголовное преступление, а не как административное правонарушение. Тем более, что 20 июля 1997 г. новый Кодекс об административных правонарушениях, содержащий соответствующую статью, был уже принят в первом чтении (правда, подписан в конце концов этот закон был только 30 декабря 2001 г.!). Были высказаны и другие, не столь значительные претензии к проекту, в частности та, что была упущена соответствующая поправка к УПК.

После этого проект перешел в ведение Комитета по законодательству, где и «застрял». В Закон «Об общественных объединениях» Мосгордума предлагала две поправки.

Первая – дополнить содержащийся в ст. 16 Закона список ограничений на создание и деятельность общественных объединений следующими основаниями: «отрицание либо оправдание фашистских преступлений, а также использование в любой форме и (или) пропаганда нацистской символики». Вторая поправка предлагала сократить количество не отмененных судом предупреждений со стороны регистрирующего органа, необходимых для вынесения решения о приостановлении деятельности общественного объединения, с двух до одного.

Первая поправка перекликалась с конкретными запретами, которые предлагались в законопроекте Виктора Зоркальцева (см. ниже), но исходила она от политических противников, а кроме того, в своих заключениях в мае 1998 г. зоркальцевский Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций¹¹⁴ и Правовое управление аппарата Государственной Думы¹¹⁵ написали, что в рамках федераль-

¹¹² Постановление Московской городской Думы № 72 от 15 октября 1997 г. «О законодательной инициативе Московской городской Думы “О проекте Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ “Об общественных объединениях”” // Ведомости Московской Думы. 1998. № 1. С. 150–152.

¹¹³ Заключение. Документ № 2.2-15/2878. 1998. 26 февраля. РА КДООРО.

¹¹⁴ Заключение. Документ № 3.21-305. 1998. 7 мая. Архив автора.

¹¹⁵ Заключение. Документ № 2.2-15/2556. 1998. 25 мая. Архив автора.

ного законодательства неясно и нуждается в конкретизации, что такое «фашистское преступление» или «нацистская символика». Вообще-то некоторая конкретизация содержалась в одновременно вносимой новой статье УК, но понятно, что и она проблему снимала не вполне. Правовое управление добавило и такой аргумент: приведенный в ст. 16 Закона список ограничений соответствует ч. 5 ст. 13 Конституции, и расширение этого списка не просто противоречит Конституции, но дополнительно ограничивает права граждан, меняя, по сути, статью из той части Конституции, которая не подлежит изменению в обычном порядке.

По поводу второй поправки в обоих отзывах замечаний не было, но на выводах это не отразилось — обе инстанции сочли необходимым вернуть проект на доработку.

Впрочем, Мосгордума дорабатывать проект отказывалась, настаивая тем самым на вынесении проекта на голосование. В таком положении проект и остается¹¹⁶.

Не исключено, что такая судьба законопроектов Мосгордумы от 15 октября 1997 г. во многом объясняется тем, что их автор, депутат Мосгордумы Евгений Прошечкин, проиграл на выборах в декабре 1997 г., и в новом составе столичной Думы у проекта не оказалось активного лоббиста.

Проект Виктора Зоркальцева

Проект, подготовленный Виктором Зоркальцевым в ответ на Указ № 310, назывался «О запрещении пропаганды фашизма в Российской Федерации». В первом же варианте текста¹¹⁷, внесенном в 1995 г. (см. выше), в ст. 2 предпринималась попытка дать определение фашизму: «Идеология и практика господства одних наций и рас подавления других, выражающиеся в посягательствах на права и свободы граждан, культе жестокости и насилия». Далее добавлялось:

«Под пропагандой фашизма подразумевается публичное оправдание и распространение идеологии и практики фашизма средствами массовой информации (здесь, видимо, должна стоять запятая. — А.В.) путем

¹¹⁶ См., например: Письмо В.М. Платонова В.И. Зоркальцеву. Документ № 8-18-1126/0-1. 2000. 29 декабря. Архив автора.

Примечание 2013 года: все эти предложения Мосгордумы, как и все прочие «подвижные» инициативы, были по сути исключены принятием летом 2002 г. закона «О противодействии экстремистской деятельности».

¹¹⁷ Проект «Федеральный Закон. О запрещении пропаганды фашизма в Российской Федерации». РА КДООРО.

проведения публичных шествий, пикетирования, собраний, митингов, публичного использования фашистской символики и атрибутики, печатных, изобразительных, видео- и аудиоматериалов, прославляющих фашизм».

Ст. 4 проекта прямо запрещала пропаганду фашизма.

Такое определение фашизма трудно назвать удачным, скорее здесь определяются просто агрессивный этнонационализм и расизм. Терминологическая путаница вряд ли помогла бы исполнению закона, но и закон, запрещающий пропаганду агрессивного национализма, был бы вполне уместен. Правда, и в определение пропаганды попала та же идея запретить никак не определяемую «фашистскую символику и атрибутику».

Ч. 2 ст. 4 отдельно запрещала «распространение в публичных местах материалов, реабилитирующих фашистских главарей, снимающих с них ответственность за геноцид и другие преступления против мира, человечества и человечности». Сам по себе такой запрет был вполне адекватен, скажем, западноевропейской практике, но если понимать «фашизм» именно в смысле данного законопроекта, «фашистские главари» оказались бы националистическими лидерами и героями-завоевателями всех времен и народов, а это вряд ли кто-то имел в виду.

Важной частью законопроекта являлась ст. 3, ограничивающая запреты ст. 2. Ограничения эти по сути вполне разумны; стоит привести их полностью:

«Запрещение пропаганды фашизма не должно ограничивать права граждан на свободу мысли и слова, печати, уличных шествий и иных публичных мероприятий, объединение в общественные организации, выявление и выражение общественного мнения.

Настоящий закон не распространяется на научное, литературное, художественное и иное творчество, если оно направлено не на оправдание или распространение фашизма, а на его изучение и объективное освещение.

Не могут быть объектом запрещения личные взгляды человека.

Общественные объединения, органы государственной власти и местного самоуправления, а также граждане Российской Федерации вправе использовать информацию фашистского происхождения, если она не предназначена к массовому распространению и не будет вследствие этого способствовать пропаганде фашизма».

Неясно, что означают фразы о том, что запрет на какой-то вид пропаганды не должен ущемлять свободу слова и другие свободы. Видимо, это в чистом виде благое пожелание. Но любой запрет ограничивает свободу, и не стоит затуманить в законе этот факт.

Разумеется, запрет на политическую пропаганду не должен, в идеале, никак ограничивать научное и художественное творчество, но границу между политическим и, скажем, художественным текстом провести трудно. Видно, что автор законопроекта пытался обрисовать контур этой границы, но вряд ли формулировки законопроекта понимались бы сколько-нибудь однозначно. И это не упрек автору: проблема действительно трудноразрешима, если разрешима вообще, тем более в современной российской ситуации, когда ни в обществе, ни, соответственно, в судебском корпусе нет никакого консенсуса по проблеме.

Привлечение к ответственности за пропаганду фашизма, если нет иных правонарушений, производится, согласно проекту, только после вынесения письменного предупреждения гражданину или общественному объединению со стороны местного органа внутренних дел (ст. 7). По ст. 8, наказание для общественных объединений и СМИ должны были быть установлены соответствующими законами, но поправки к ним не предлагались. Гражданин же решением суда мог быть наказан конфискацией средств пропаганды, штрафом от 50 до 100 МРОТ или административным арестом до 15 суток.

Важно отметить, что проект Зоркальцева, в отличие от проектов Президента и Мосгордумы, не предполагал уголовного преследования.

Существенной частью проекта были ограничения на антифашистскую деятельность. Понятно, когда в ст. 6 указывалось, что насильственное или противозаконное противодействие фашизму не допускается. Но не слишком понятна ч. 3 ст. 4:

«За необоснованное объявление публичного действия пропагандой фашизма должностные лица несут материальную или дисциплинарную ответственность, а граждане или юридические лица, неправомерно обвиненные в фашизме, получают денежную компенсацию за причиненный им моральный и материальный ущерб в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации».

Понятно, что несправедливо обвиненные и так могут подать гражданский иск, а вот персональная ответственность чиновников явно нацелена на ограничение их антифашистской активности. Трудно сказать, насколько такие меры были бы оправданны, но бросалась в глаза их политическая подоплека: защитить оппозицию от полемических обвинений в фашизме.

В целом, проект, если отвлечься от явных недоработок, был направлен на то, чтобы создать средство мягкого давления на национал-радикалов, одновременно защитив умеренных националистов. С точки зрения противостояния национал-радикализму, создание дополнительного

механизма давления было бы благом; сама мягкость этого механизма могла бы рассматриваться как позитивное дополнение жестких, но не работающих, норм ст. 74 и других относящихся к нашей теме статей УК. Если же сравнивать проект Зоркальцева с проектом Мосгордумы, то мягкость первого выглядит именно как мягкость, нежелание реально усилить давление на национал-радикалов (вероятно, отчасти из политических соображений, но также и ради защиты прав и свобод граждан). Особенно странно смотрелась ст. 6, предписывающая противодействовать фашизму в первую очередь методом убеждения¹¹⁸.

Правовое управление поддержало законопроект¹¹⁹, хотя и высказало ряд критических замечаний, в основном — на явные несообразности текста типа «распространения практики господства... путем проведения публичных шествий». Было также указано на неполноту определения фашизма и приведено в качестве предложения определение, данное РАН по Указу № 310:

«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».

Предлагаемый законопроектом запрет на реабилитацию фашистских преступников предлагалось сформулировать так:

«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

¹¹⁸ Примечание 2013 года: видимо, автор хотел подчеркнуть, что главная задача общества — переубедить заблуждающихся сторонников фашистских идей, а не наказывать их, но вряд ли закон — правильное место для высказывания таких общих благопожеланий.

¹¹⁹ Без названия. Документ № 2.2-15/487. 1996. 17 мая. РА КДООРО.

наказании главных военных преступников 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».

Эти предложения Правового управления трудно не признать разумными. Равно как и указание на то, что необходимы поправки в целый ряд затронутых проектом законов.

Принципиальным было возражение против административного наказания за фашистскую пропаганду. Указывая на то, что в УК уже есть статьи, «перекликающиеся с пропагандой фашизма», Правовое управление предложило установить именно уголовную ответственность, причем санкция ее должна была бы быть не ниже той, которая была установлена ст.ст. 71 и 74 УК.

Предложено было также зачем-то добавить статью о международном сотрудничестве в изобличении и наказании военных преступников II Мировой войны.

Несмотря на столь детальную критику, законопроект Виктора Зоркальцева был вынесен 5 июля 1996 г. на повторное рассмотрение практически без изменений. В своем выступлении Зоркальцев подчеркнул, что его проект не предлагает никаких санкций к организациям, а заодно увязал опасность фашизма с западным влиянием и почему-то с так называемыми тоталитарными сектами¹²⁰. Это обеспечило законопроекту высочайший уровень поддержки: 273 депутата были «за», только 2 — «против» и 2 воздержались. Но дискуссия на этом не закончилась.

Вышеизложенные соображения Правового управления Думы в той или иной степени повторяли Правовое управление Совета Федерации¹²¹, Правительство¹²², Президент¹²³, Конституционный Суд¹²⁴. Причем Президент указал также и на идеологическую ограниченность законопроекта: во-первых, в его преамбуле неправомерно утверждалось, что в СССР в послевоенные десятилетия защищались идеалы свободы, а во-вторых, проект подразумевает борьбу только с одной разновидностью экстремизма, в то время как такая борьба должна вестись с любыми его разновидностями. Отзыв Президента был строго негативным, в то время как

¹²⁰ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 37. 1996. 5 июля. С. 56–58.

¹²¹ Без названия. Документ № 08-709. 1996. 15 августа. РА КДООРО.

¹²² Без названия. Документ № 2987п-П4. 1996. 13 августа. РА КДООРО.

¹²³ Без названия. Документ № Пр-1645. 1996. 20 июля. РА КДООРО.

¹²⁴ Без названия. Документ № 4699. 1996. 16 июля. РА КДООРО.

остальные — умеренно негативными. А эксперты Конституционного Суда заявили, что такой закон вообще не нужен — гораздо полезнее конкретные поправки в другие законы (в данном случае — в КоАП), а также сочли нужным добавить, что цель проекта — «отвести внимание от других, не менее, если не более опасных его (тоталитаризма. — А.В.) проявлений, прежде всего ленинизма-сталинизма. На самом же деле следовало бы запретить пропаганду всякого тоталитаризма...»

Сходные поправки поступали и из самой Думы: Комитет по делам национальностей (председатель — Владимир Зорин, фракция «Наш дом — Россия») предложил «ввести запрещение не только пропаганды фашизма, но и пропаганды тоталитаризма, национализма, шовинизма и других родственных фашизму идеологий»¹²⁵. Заместитель Председателя Думы Михаил Юрьев настаивал на замене административной ответственности на уголовную¹²⁶. Были и нейтральные отзывы — лишь с техническими поправками.

Зато Комитет по вопросам геополитики, возглавляемый видным деятелем ЛДПР Алексеем Митрофановым, написал краткое заключение, в котором проект был объявлен концептуально неудачным. Комитет предложил вообще вернуть законопроект на доработку.

Правовое управление также продолжало настаивать¹²⁷, что проект нуждается в доработке, причем в сотрудничестве с правоохранительными органами. Были повторены соображения предыдущего заключения (см. выше), причем список технических погрешностей проекта был даже расширен.

И все же законопроект был вынесен на второе чтение 12 февраля 1997 г. Причем прошло чтение вообще без обсуждения. Внесенные Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций поправки были приняты без возражений, и проект получил 298 голосов «за» при одном «против».

Действительно, целый ряд положений, вызывавших столь бурные возражения, был в законопроекте исправлен, хотя многие поправки были Комитетом отклонены¹²⁸. Мы отметим лишь наиболее существенные, с нашей точки зрения, изменения.

¹²⁵ Без названия. Документ № 3.18-620. 1996. 21 июля. РА КДООРО.

¹²⁶ Без названия. Документ № 1.8/12-41. 1996. 14 июня. РА КДООРО.

¹²⁷ Без названия. Документ № 2.2-12/487. 1996. 16 декабря. РА КДООРО.

¹²⁸ Таблица № 1 поправок к проекту Федерального закона «О запрещении пропаганды фашизма в Российской Федерации», одобренных Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций. РА КДООРО; Таблица № 2 поправок к проекту Федерального закона «О запрещении пропаганды фашизма в Российской Федерации», рекомендованных Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций к отклонению. Там же.

Определение фашизма было теперь такое (ст. 1 нового проекта): «Идеология и практика утверждения господства и исключительности одного рас и наций и дискриминации других, а также культ жестокости и насилия, посягательства на права и свободы, террор в отношении политических противников». Улучшение не очень значительное.

«Прославлять фашизм» теперь требовалось только умышленно, что было шагом назад по сравнению с реформой статьи о возбуждении национальной вражды в УК.

«Фашистские главари» (чьи деяния запрещается реабилитировать) превратились в понятных суду «фашистских (нацистских) военных преступников».

Ответственность за «необоснованное объявление публичного действия пропагандой фашизма» была распространена на всех граждан, а содержание ответственности дано простой отсылкой к уголовному и гражданскому праву, что сделало проект в этой части на вид качественнее, но лишило смысла: никаких дополнений в законодательство ведь при этом не предлагалось. То есть речь шла фактически о политической декларации.

Статья же о противодействии фашизму, наоборот, избавилась от декларативности и приобрела разумную, хотя и недостаточно конкретную, норму: федеральные и региональные органы государственной власти, органы самоуправления «сотрудничают с общественными объединениями и гражданами, которые противодействуют пропаганде фашизма, оказывают им помощь и поддержку».

Зато порядок привлечения к ответственности (ст. 5 нового проекта) окончательно выродился. Для организаций и СМИ он предполагался таким же, как за любые другие нарушения, а для отдельных людей, в сущности, не предполагался вовсе:

«В случае, если действия граждан подпадают под признаки пропаганды фашизма, предусмотренные статье 1 настоящего Федерального закона, органы внутренних дел составляют протокол об административном правонарушении.

Дела о пропаганде фашизма рассматриваются народными судьями районных (городских) народных судов.

Деятельность общественных объединений или средств массовой информации, ведущих пропаганду фашизма, подлежит соответственно приостановлению и запрету либо прекращению и приостановлению в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».

К третьему чтению законопроект претерпел лишь незначительную редакционную правку. Правовое управление добавило новую порцию тех-

нических претензий, отметив, что и старые замечания учтены не были¹²⁹. Правда, на сей раз у Правового управления недовольство вызвала также норма о запрете материалов, реабилитирующих нацистских военных преступников: было почему-то сочтено, что эти «действия вполне подпадают под пропаганду фашизма».

Но вряд ли очередное негативное заключение Правового управления сыграло существенную роль в неожиданном провале законопроекта в третьем чтении 21 марта 1997 г. В этот день депутаты от ЛДПР при поддержке Анатолия Грешневикова (умеренная национал-патриотическая группа «Народовластие») и депутата от КПРФ генерала Альберта Макашова снова резко выступили против антифашистского закона как такового. И хотя новых аргументов высказано не было, на сей раз результаты голосования были гораздо скромнее: «за» — 119 депутатов, «против» — 87, воздержалось — 3. Таким образом, при участии в голосовании менее половины списочного состава Думы проект был не принят. Владимир Рыжков заявил, что фракция «Наш дом — Россия» считает проект недоработанным и просит вернуть во второе чтение. Но это предложение собрало лишь 178 голосов. И тогда по предложению Анатолия Лукьянова (КПРФ), поддержанному и Рыжковым, проект был возвращен в первое чтение (296 голосов), то есть к нулевой отметке.

Можно предположить, что законопроект Зоркальцева не устраивал пропрезидентское крыло Думы (чьи поправки не были реально учтены) своей мягкостью и «беспомощностью» (в сравнении с более применимыми и жесткими проектами Мосгордумы, см. выше), а наиболее радикальные коммуно-патриотические группы — самим фактом своего существования. Голосов умеренных коммунистов и «аграриев» не хватило.

Инициативы Президента и сопротивление Думы

Комиссия по противодействию политическому экстремизму

Пока в Думе кипели дебаты, Администрация Президента темой политического экстремизма занималась мало. После некоторого всплеска активности, вызванного подготовкой и принятием Указа № 310, наступило затишье.

Даже в «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», утвержденной Указом № 909 от 15 июня 1996 г.¹³⁰,

¹²⁹ Без названия. Документ № 2.2-18/487. 1997. 21 февраля. РА КДООРО.

¹³⁰ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

об угрозе, исходящей от национал-радикалов, ничего конкретного не говорилось. Все, что можно прочесть в «Концепции» по интересующей нас теме, это декларация следующих, весьма общих, намерений:

«...выработка государственных мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков;

... обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни;

решительная борьба с любыми проявлениями агрессивного национализма».

В Положении о Совете безопасности, введенном «под Лебедем» Указом № 1024 от 10 июля 1996 г.¹³¹, интересующая нас тема также не затрагивалась. Угроза национал-радикализма, очевидно, воспринималась в этот период как не слишком реальная или просто как не вводящая в компетенцию Совета безопасности.

Стоит отметить разве что довольно странный Указ № 727 от 16 мая 1996 г. «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»¹³². Указ предлагал выделение ассигнований на поддержку таких объединений, причем содействовать им предлагалось даже Министерству обороны, вплоть до предоставления учебных лагерей и военной техники, не используемой в войсках, но еще пригодной.

Не исключено, что одним из мотивов издания такого указа было стремление «перехватить» молодежь у национал-радикалов, поскольку последние, в основном РНЕ, привлекали молодежь во многом именно возможностью обучаться «боевым искусствам». Во всяком случае, идея такого «перехвата» обсуждалась в прессе. С другой стороны, созданные по Указу лагеря могли стать, при соответствующих взглядах их начальников, базой для тренировки уже существующих националистических группировок; в прессе появлялись и такого рода слухи.

27 октября 1997 г. Президент издал Указ № 1143 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации»¹³³. Указ фактически признавал, что для «обеспечения взаимодействия органов государственной власти в

¹³¹ СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3479.

¹³² СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2470.

¹³³ СЗ РФ. 1997. № 44. Ст. 5057.

борьбе с проявлениями фашизма и других форм политического экстремизма» требуется предварительное исследование ситуации и выработка более эффективного плана, чем разрозненный набор указаний ведомствам, содержащийся в «антифашистском» Указе 1995 г.

Для этой цели и была создана Комиссия, которая, согласно введенному Указом Положению о ней, должна была заниматься анализом проблемы, участвовать в подготовке законопроектов, указов и т.д. Сама Комиссия должна была собираться не реже, чем раз в три месяца, а кроме того, при ней создавался Экспертный совет.

Указ утвердил и состав Комиссии:

Степашин С.В. — министр юстиции Российской Федерации (координатор Комиссии);

Густов В.А. — член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Зоркальцев В.И. — председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (по согласованию);

Ковалев Н.Д. — директор ФСБ России;

Коков В.М. — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Комиссар М.В. — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

Куликов А.С. — Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — Министр Внутренних дел Российской Федерации;

Кутафин О.Е. — председатель Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации;

Лаптев И.Д. — председатель Госкомпечати России;

Логинов А.В. — начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики (ответственный секретарь Комиссии);

Рыжков В.А. — первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Савостьянов Е.В. — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Как можно видеть, состав Комиссии был рассчитан на обеспечение координации ведомств, руководители которых в нее вошли. Лидирующим же ведомством в деле противостояния экстремизму оказалось Министерство юстиции, в тот момент возглавлявшееся Сергеем Степашинным.

Дума, естественно, была представлена Виктором Зоркальцевым, в то время как Совет Федерации, до которого тема политического экстремизма еще не дошла, был представлен двумя произвольными членами по согласованию. Из чиновников, кроме руководителей необходимых для данной темы ведомств, был включен по должности Андрей Логинов, занявший даже пост ответственного секретаря Комиссии, а также Евгений Савостьянов, более высокопоставленный, чем Логинов, чиновник Администрации Президента (и, кстати, активный участник демократического движения конца 80-х).

Впрочем, столь представительная Комиссия была крайне пассивна до тех пор, пока ее координатором оставался Сергей Степашин. В этот период, кстати, была утверждена Указом от 17 декабря 1997 г.¹³⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в которой о национализме говорилось только применительно к национальному сепаратизму как причине терроризма и угрозе целостности страны.

Единственное значительное усилие Комиссии Степашина — проведение 31 марта — 1 апреля 1998 г. конференции «Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним», но ничего принципиально нового на ней не было сказано¹³⁵.

Все изменилось после Указа № 808 от 6 июля 1998 г.¹³⁶, согласно которому из Комиссии был выведен потерявший уже свой пост Куликов, а координатором стал новый министр юстиции Павел Крашенинников. С его приходом деятельность Комиссии, да и самого Министерства юстиции по интересующему нас направлению существенно активизировались.

10 августа 1998 г. Правительством был внесен в Думу ранее подготовленный законопроект «О запрещении нацистской символики и литературы». (Проект трудно назвать удачным. Впрочем, подробнее об этом и других законопроектах см. ниже.)

При поддержке Администрации Президента Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ; создан в октябре 1997 г. уволенным 16 сентября 1997 г. помощником Президента Георгием Сатаровым) подготовил в начале декабря 1998 г. под руководством вице-президента ИНДЕМа Михаила Краснова доклад «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России».

Похоже, что эксперты ИНДЕМ существенно повлияли на работу Комиссии в конце 1998 и самом начале 1999 г. В рамках Комиссии и ее

¹³⁴ СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

¹³⁵ См.: Материалы конференции «Политический экстремизм в Российской Федерации и конституционные меры борьбы с ним» (31 марта — 1 апреля 1998 г.). М., 1998.

¹³⁶ СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3337.

Экспертного совета, возглавляемого Олегом Кутафиним, был первоначально санкционирован и законопроект «О противодействии политическому экстремизму» (см. ниже). Правда, позже Михаил Краснов резко критиковал этот проект¹³⁷.

4 июня 1999 г. Правительство внесло этот законопроект и сопутствующий ему «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “О противодействии политическому экстремизму”» (о самих законопроектах см. ниже) в Думу.

Кроме того, снова активизировались ведомства, чья область компетенции пересекается с обширной областью политического экстремизма. Правда, как и в 1995 г., все фактически ограничилось изданием ведомственных распоряжений «обращать особое внимание на проявления фашизма и других форм политического экстремизма». Эта цитата дословно присутствует, например, в приказе № 10 от 22 января 1999 г. руководителя Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию и в приказе № 13 от 3 февраля 1999 г. председателя Государственного комитета Российской Федерации по печати¹³⁸. Последний даже создал этим приказом специальную рабочую группу. Разумеется, эффект таких приказов, если и был, то очень кратковременный.

Не особенно эффективны были и действия Министерства юстиции — главного в Комиссии. Правда, еще 19 февраля 1999 г. коллегия Министерства юстиции одобрила проект «Федеральной программы по противодействию политическому и религиозному экстремизму в РФ на 1999—2000 годы» и направила его на рассмотрение Правительства. Но эта Программа так и не была принята. После того, как 13 июля некий Никита Кривчун чуть не убил прямо в синагоге директора детского Еврейского культурного центра Леопольда Каймовского, министр Павел Крашенинников приказал подготовить проект «антиэкстремистского соглашения» между общественными организациями¹³⁹. Но таковое так до сих пор и не появилось¹⁴⁰. Впрочем, 17 августа 1999 г. Крашенинников ушел в отставку

¹³⁷ Краснов М.А. Отзыв о проекте Федерального закона «О противодействии политическому экстремизму». Б.г. Архив автора.

¹³⁸ Государственный комитет Российской Федерации по печати. Приказ. Документ № 13. 1999. 3 февраля; Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию. Приказ. Документ № 10. 1999. 22 января. Архив автора.

¹³⁹ Минюст разрабатывает антиэкстремистское соглашение // Известия. 1999. 21 июля.

¹⁴⁰ Примечание 2013 года: такое соглашение появилось уже после принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности» и было сразу же скомпрометировано тем, что среди первых подписантов фигурировал Владимир Жириновский.

вместе со всем кабинетом Степашина. Новым министром юстиции стал и.о. генерального прокурора Юрий Чайка.

Он же стал по должности новым координатором Комиссии по противодействию политическому экстремизму. Новая реорганизация состава Комиссии была проведена Указом № 1521 от 14 ноября того же года¹⁴¹:

Чайка Ю.Я. — министр юстиции Российской Федерации (координатор Комиссии);

Зоркальцев В.И. — председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (по согласованию; назначен ответственным секретарем Комиссии);

Коков В.М. — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Кузнецов Б.Ю. — первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Кулаков В.Ф. — начальник Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации;

Кутафин О.Е. — председатель Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации;

Лесин М.Ю. — министр Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций;

Логинов А.В. — начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики;

Макаров В.В. — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

Михайлов В.А. — министр по делам федерации и национальностей Российской Федерации;

Патрушев Н.П. — директор ФСБ России;

Пивненко В.Н. — член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию);

Розанов А.А. — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации (по согласованию);

Рушайло В.Б. — министр внутренних дел Российской Федерации;

Сурков В.Ю. — заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

¹⁴¹ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5682.

Изменения здесь не столько в персоналиях, так как Комиссия снова формировалась по должности, сколько в удельном весе разных должностей. Добавились высокопоставленный чиновник Министерства обороны (Владимир Кулаков), заместитель генерального прокурора (Александр Розанов) и министр по делам федерации и национальностей (Вячеслав Михайлов). Ответственным секретарем Комиссии вместо чиновника Администрации Президента Андрея Логинова стал постоянный оппонент исполнительной власти Виктор Зоркальцев. И если включение новых чиновников в Комиссию диктовалось понятными практическими соображениями, то замена ответственного секретаря, скорее всего — политическими: нужно было искать сближения с большинством Думы.

Впрочем, до парламентских выборов оставалось чуть больше месяца, а в новой Думе расклад политических сил радикально изменился: коммуно-патриоты потеряли большинство, и жесткая конфронтация с Президентом прекратилась. Это создавало возможность для неконфронтационного рассмотрения, в том числе и законопроектов, касавшихся противодействия национал-радикалам.

Но бурная политическая жизнь, начавшаяся с парламентскими выборами 1999 г. и особенно после них, надолго заслонила саму тему политического экстремизма, которой должна была заниматься Комиссия. Долгое время о ее деятельности не было ничего слышно, и 25 апреля 2001 г. Комиссия была упразднена (в числе других совещательных и консультативных органов при Президенте)¹⁴².

Доклад ИНДЕМ

Упомянутый уже доклад Фонда ИНДЕМ, представленный в конце 1998 г., стал самой серьезной концептуальной разработкой темы за весь рассматриваемый нами период и во многом, видимо, повлиял на дальнейшую государственную политику по отношению к национал-радикалам¹⁴³, так что следует его здесь хотя бы вкратце прокомментировать.

Доклад исходил, во всяком случае, первоначально, из того, что «сегодня есть все предпосылки к тому, что и Россия может погрузиться во тьму фашистского или фашизоидного режима, во многом благодаря именно благодушному отношению общества и государства к экстремизму и экстремистам»¹⁴⁴. Пафос доклада был направлен именно на

¹⁴² СЗ РФ. 2001. № 18. Ст. 1827.

¹⁴³ Примечание 2013 года: хотя поворот, начавшийся с принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности», уже повел определенно в другую сторону.

¹⁴⁴ ИНДЕМ-1.

максимальную мобилизацию государственных ресурсов против угрозы экстремизма. Хотя, конечно, авторы подчеркивали при этом, что одновременно необходимо избежать произвольных репрессий и ограничений.

Под экстремизмом доклад подразумевал не только насильственные политические действия, очевидно наказуемые в соответствии с уголовным правом, но и их идеологическое обеспечение, так как экстремизму следует противостоять не только уголовным преследованием и не только по факту совершения уголовного преступления. Целью доклада, в первую очередь, было описать именно феномен идеологического экстремизма, названный в докладе «политическим экстремизмом», и меры противодействия ему¹⁴⁵. При этом авторы стремились дать достаточно широкое и систематическое, но при этом ясное и операциональное описание объекта государственного противодействия — в отличие от обсуждавшихся в этот период законопроектов Зоркальцева (см. выше) и о запрете нацистской символики (см. ниже)¹⁴⁶.

Доклад ИНДЕМ предлагал отождествить понятия «политический экстремизм» и «пропаганда тоталитаризма». Вот как это сформулировано:

«В условиях плюралистической системы, политической и духовной свободы под политическим экстремизмом должны пониматься мировоззренческие постулаты, которые содержатся в тех политических и политико-религиозных течениях (фашизм, нацизм, расизм, большевизм, отдельные разновидности религиозного фундаментализма и т.д.), которые направлены на ликвидацию самой возможности легального плюрализма — как идейного, так и политического, — и несущих в себе в качестве неотъемлемой части соответствующего учения идеологию нетерпимости, монопольного властвования и насилия к оппонентам. Другими словами, речь идет об организациях, исповедующих в том или ином виде идеологию тоталитаризма»¹⁴⁷.

Понятно, что идеология и пропаганда национал-радикалов вполне укладывается в это определение. Авторы подробно обосновывали тот тезис, что противостояние пропаганде, направленной на уничтожение демократии, не есть отказ от свободы слова, но лишь необходимое условие защиты общественных интересов¹⁴⁸.

Авторы писали: «Необходимо разграничивать, с одной стороны, насилие, мотивируемое экстремистскими (в понимании плюралистического общества) идеями, и, с другой стороны, а) распространение экс-

тремистских идей; б) призывы к насилию независимо от политической или религиозной приверженности их распространителей»¹⁴⁹.

В качестве причин вялой реакции государства на распространение политического экстремизма авторы называли, в первую очередь, недооценку значимости этого феномена, сочувствие ему части чиновников и судей, а также распространенные среди них опасения быть обвиненными в преследованиях инакомыслящих. Зато распространенное тогда мнение о недостаточности правовой базы авторами отвергалось. С точки зрения авторов, нет нужды во введении новых «измов» в законодательство (в отличие от политических деклараций и просветительских мероприятий) — вполне достаточно применения существовавшего на тот момент законодательства (подробно рассмотренного в докладе¹⁵⁰). Хотя авторы и предлагали все же некоторые направления его улучшения: упрощение процедуры приостановления деятельности и лишения регистрации общественных объединений, введение обязательной регистрации, уточнение соответствующих статей УК, введение новых составов административных правонарушений, например, в части символики или нарушений при публичных акциях. Такие поправки авторы считали возможным объединить в закон о «противодействии политическому экстремизму»¹⁵¹.

Авторы также предлагали целую программу противодействия в рамках существующего законодательства: поддержание реестра экстремистских групп, централизованный контроль за регистрацией и деятельностью организаций и СМИ (с привлечением общественности), анализ отказов прокуратуры и судов в преследовании экстремистов (с последующими рекомендациями), фискальные проверки спонсоров экстремистских групп и т.д.¹⁵²

События в Государственной Думе

Надо отметить, что все это происходило на фоне усиления активности коммуно-патриотической оппозиции после дефолта августа 1998 г. и последующего назначения премьер-министром Евгения Примакова. Одновременно произошло резкое обострение противостояния исполнительной власти с национал-радикалами. Речь идет, во-первых, о скандале, разгоревшемся в обществе и, в частности, в Думе после

¹⁴⁵ ИНДЕМ-1. С. 9.

¹⁴⁶ ИНДЕМ-2. С. 6–7.

¹⁴⁷ ИНДЕМ-2. С. 8.

¹⁴⁸ ИНДЕМ-1. С. 10–11.

¹⁴⁹ ИНДЕМ-2. С. 10.

¹⁵⁰ ИНДЕМ-1. С. 20–38.

¹⁵¹ ИНДЕМ-1. С. 52–57.

¹⁵² ИНДЕМ-1. С. 45–52.

антисемитских заявлений депутата-коммуниста Альберта Макашова 4 и 7 октября 1998 г., а во-вторых, о декабрьском 1998 г. противостоянии мэра Москвы Юрия Лужкова с Русским национальным единством.

Московские власти боролись с РНЕ полуправовыми методами: отказом в предоставлении зала для съезда; закрытием офиса пожарной инспекцией; разъяснениями бизнесменам, пользовавшимся услугами контролируемых РНЕ охранных агентств; лишением московской региональной организации РНЕ регистрации по довольно сомнительным причинам — не по причине их идеологии или политической практики, а из-за привлечения несовершеннолетних, а также участников из Московской области (то есть другого субъекта Федерации). Такие меры вполне применимы к любой организации (например, тогда же пожарная инспекция опечатала редакцию газеты «Коммерсантъ»), и тем самым выдавали несистематический, произвольный характер действий московских властей. Хотя политические разъяснения самого Юрия Лужкова были вполне однозначными¹⁵³.

Государственная Дума, в отличие от Лужкова, в противостоянии экстремизму усматривала в первую очередь опасность для умеренной оппозиции, и создание Комиссии по противодействию политическому экстремизму вызывало серьезное беспокойство. 31 октября 1997 г. Дума даже приняла постановление «О действиях Президента Российской Федерации, усиливающих политическую нестабильность в Российской Федерации»¹⁵⁴, в котором утверждалось, что создание Комиссии может повлечь гонения на политические партии и тем самым «грозит подрывом конституционных основ». Кстати, в том же Постановлении говорилось, что целесообразно возобновить рассмотрение зоркальцевского законопроекта, но этого так и не произошло.

4 и 13 ноября 1998 г. Дума отказалась принять предложенное «Яблоком» заявление «О недопустимости действий и высказываний, осложняющих межнациональные отношения в РФ», осуждавшее лично Макашова, призывавшее правоохранительные органы принимать меры к возбудителям национальной вражды, а партии — не поощрять подобные действия своих членов. «За» голосовали соответственно только 107 и 132 депутата¹⁵⁵. Вместо этого 13 ноября Дума приняла Заявление с тем

¹⁵³ Подробнее эта история описана в: Лихачев В., Прибыловский В. Русское национальное единство. История, идеология, регионы России, документы. М.: ИИЦ «Панорама», 2001 (Далее — РНЕ). С. 64–73.

¹⁵⁴ СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5278.

¹⁵⁵ Пресс-релиз «Яблока». 1998. 4 ноября. Дума вступает на путь государственного антисемитизма // Пресс-релиз партии «Яблоко». 1998. 4 ноября (<http://www.yabloko.ru>).

же названием¹⁵⁶, но выдержанное в предельно обтекаемых выражениях. Заявление лишь намекало на недопустимое поведение как Макашова, так и других депутатов и средств массовой информации, «обобщающих» (против КПРФ) его высказывания.

16 декабря 1998 г., после начала скандала вокруг антисемитских намеков Виктора Илюхина в адрес президентского окружения, Дума не только не приняла «яблочное» заявление (аналогичное их проекту по Макашову; 132 голоса «за»), но, более того, поддержала большинством в 249 голосов протокольное поручение Татьяны Астраханкиной (КПРФ) пресс-службе Думы потребовать от телекомпаний НТВ, ОРТ и ВГТРК замены аккредитованных в Думе журналистов и предупредить компании, что «в случае продолжения подобных злоупотреблений свободой информации новой бригадой аккредитованных журналистов указанным телекомпаниям может быть отказано в аккредитации»¹⁵⁷.

А когда Дума 19 марта 1999 г. вернулась к обсуждению казуса Макашова, в поддержку осуждающего его заявления было подано лишь 104 голоса, а принято было Заявление «Об истоках политического экстремизма в Российской Федерации»¹⁵⁸, в котором содержались недвусмысленные намеки на то, что проблема политического экстремизма искусственно раздувается сторонниками реформ 90-х гг., которые, мол, как раз и являются настоящими экстремистами.

18 июня 1999 г. Дума объявила амнистию¹⁵⁹, и среди статей, из нее исключаемых, снова не было статьи о возбуждении национальной и религиозной вражды (ст. 282 нового и ст. 74 старого УК). Не изымались из амнистии также и некоторые другие относящиеся к нашей теме преступления: «Нарушение равноправия граждан» (ст. 136 нового УК), «Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий» (ст. 148), «Призывы к активному неподчинению законным требованиям представителей власти и к массовым беспорядкам, а равно призывы к насилию над гражданами» (ст. 212, ч. 3), «Организация объединения, посягающего на личность и права граждан» (ст. 239), «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения», в том числе и «по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, а равно в отношении скульптурного, архитектурного сооружения, посвя-

[ru/Press/981104.html](http://www.yabloko.ru/Press/981104.html)); Левые голосуют против соблюдения законности // Пресс-релиз партии «Яблоко». 1998. 13 ноября. (<http://www.yabloko.ru/Press/981113.html>)

¹⁵⁶ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5890.

¹⁵⁷ Цит. по: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. 1998. 16 декабря.

¹⁵⁸ СЗ РФ, 1999. № 14. Ст. 1690.

¹⁵⁹ СЗ РФ, 1999. № 26. Ст. 3180, 3181.

щенного борьбе с фашизмом или жертвам фашизма, либо мест захоронения участников борьбы с фашизмом» (ст. 244), «Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя Российской Федерации» (ст. 280), «Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны» (ст. 354). Такое ощущение, что из амнистии были изъяты только те из интересующих нас статей УК, которые имели отношение скорее к чеченским сепаратистам, чем к российским национал-радикалам.

Понятно, что после таких событий и менее чем через месяц после голосования по импичменту Президенту ожидать от Думы доброжелательного рассмотрения внесенного Правительством законопроекта «О противодействии политическому экстремизму» (см. ниже) не приходилось. 16 сентября 1999 г. Дума приняла его к рассмотрению, но поскольку на него поступили отрицательные заключения думских Комитетов по законодательству (Анатолий Лукьянов) и по общественным организациям (Виктор Зоркальцев), законопроект даже не был внесен в повестку дня.

Продолжал пребывать в неопределенном положении и «антифашистский» проект Зоркальцева. В начале 1999 г. этот проект снова был направлен зоркальцевским комитетом на рассмотрение в разные инстанции, но, естественно, получил в целом не более положительные отзывы, чем за два года до этого.

Первым откликнулся Всероссийский НИИ МВД России¹⁶⁰: его начальник генерал-майор милиции Александр Гуров (позже — один из лидеров «Единства») проект одобрил и предложил объединить с правительственным законопроектом о символике. Но вслед за этим Институт государства и права РАН¹⁶¹ заявил, что закон не содержит никаких реальных запретов, а лишь тавтологические и бессодержательные декларации. Автор заключения Александр Яковлев (не бывший член Политбюро ЦК КПСС, а бывший, к тому моменту, представитель Президента в Федеральном Собрании) предложил на основе формулировок законопроекта внести в УК новые статьи, посвященные созданию организации «нацистской или фашистской направленности» и собственно пропаганде фашизма.

Отметим, что проект был слегка поправлен в части определений в ст. 1. Во всяком случае, 17 марта 1999 г. в Правовое управление Думы был отправлен проект уже с новыми определениями (они в дальнейшем уже не менялись до конца 2001 г.):

«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.

... Под фашистскими символами и атрибутами понимаются — символы и атрибуты, использовавшихся национал-социалистической рабочей партией Германии и фашистской партией Италии и воспроизведенные в любых их формах и разновидностях»¹⁶².

Такое определение фашизма, в общем-то, не хуже, чем многие другие, для целей описания запрещаемого политического движения. Оно имеет в виду именно всю совокупность признаков, так как по отдельности они очевидным образом не являются еще фашизмом, что и подтверждено в ст. 3, которая запрещает «публичные действия, которые направлены на пропаганду фашизма и содержат все признаки фашизма, предусмотренные частью первой статьи 1».

Для правоприменения это означало бы введение — в случае внесения поправки в КоАП, конечно — нового состава правонарушения, включающего несколько уже существующих составов (возбуждение национальной вражды, пропаганда войны и др.) и целый ряд новых, но именно в совокупности. Таким образом, осуждение так определяемого фашиста было бы только затруднено по сравнению с действовавшим УК: надо было бы доказать сразу несколько (см. определение) действий. Это имело бы какой-то смысл только в том случае, если бы наказание по «статье о фашизме» существенно превышало бы наказания по другим статьям, но вместо этого по-прежнему предлагалось только административное наказание.

Введение определения символики было существенным улучшением законопроекта, но конкретная формулировка была не слишком понятной. Очевидно, Виктор Зоркальцев просто немного обобщил формулировку правительственного законопроекта о символике, внесенного в 1998 г. (см. ниже).

Правовое управление снова отреагировало¹⁶³ на проект негативно. Кроме технических замечаний и напоминаний о замечаниях, не учтенных ранее, были высказаны уже отмеченные нами претензии к определению

¹⁶⁰ Без названия. Документ № 160. 1999. 23 февраля. РА КДООРО.

¹⁶¹ Без названия. Документ № 1-14202-1105/72. 1999. 11 марта. РА КДООРО.

¹⁶² Цит. по: Без названия. Документ № 3.21-877. 2001. 16 ноября. РА КДООРО.

¹⁶³ Заключение. Документ № 2.2-15/487. 1999. 13 апреля. РА КДООРО.

фашизма. Вместо него авторы отзыва предлагали обратиться к Уставу и Приговору Нюрнбергского трибунала. Широта запрета символики тоже вызвала осуждение: по формуле законопроекта, в России были бы запрещены красное знамя как один из нацистских символов и президентский штандарт Финляндии, в котором используется свастика.

Правовое управление Совета Федерации добавило¹⁶⁴ к этому, что пропаганда фашизма в смысле законопроекта является частным случаем действий, предусмотренных уже статьями УК, и поэтому за нее не может, в соответствии со ст. 10 КоАП, устанавливаться административная ответственность. Но эта добавка довольно спорная: ст. 10 старого КоАП была сформулирована не очень удачно, что и порождало такие толкования. Точнее будет, наверное, сказать так: ст. 10 не утверждала, что состав уголовного и административного правонарушения не может быть схож, но только, что действие, уже признанное уголовным преступлением, не является административным правонарушением. В новом КоАП, принятом в конце 2001 г., эта неясность исчезла.

Комитет по законодательству, возглавляемый товарищем Зоркальцева по партии Анатолием Лукьяновым, проект в целом одобрил¹⁶⁵, но все же указал, что необходимо также внесение поправок в КоАП. Еще Лукьянова беспокоило новое определение фашизма, но исключительно потому, что он не понял, что все признаки этого определения должны присутствовать одновременно. В результате, несмотря на одобряющий тон, и Комитет по законодательству вернул проект на доработку.

Еще резче высказался другой коммунист, председатель Комитета по безопасности Виктор Илюхин. В своем совершенно демагогическом по стилю отзыве¹⁶⁶ он обижается на косвенное осуждение культа вождя и утверждает, что зоркальцевское определение фашизма позволит преследовать противников США и Западной Европы. Илюхин потребовал «серьезнейшей доработки (законопроекта. — А.В.)... в отношении исходных понятий».

С другой стороны, Правительство тоже проект не одобрило¹⁶⁷. Причем подписавшему отзыв Николаю Аксененко слишком узким показалось не только определение фашизма, но и определение фашистской символики: он предложил добавить символы, которые ассоциируются с историческим фашизмом «в массовом сознании россиян». Но главная причина была указана в самом начале: Правительство уже внесло свои

¹⁶⁴ Без названия. Документ № 5.1-1656. 1999. 14 мая. РА КДООРО.

¹⁶⁵ Без названия. Документ № 3.1-702. 1999. 1 июня. РА КДООРО.

¹⁶⁶ Замечания и предложения. Документ № 3.15-1600. 1999. 7 июня. РА КДООРО.

¹⁶⁷ Официальный отзыв. Документ № 2839п-ПЗ. 1999. 21 июня. РА КДООРО.

«антиэкстремистские» законопроекты, и «в связи с этим актуальность принятия закона, направленного на борьбу с частным случаем политического экстремизма, явно снизилась».

Таким образом, законопроект Зоркальцева попал в ту же политическую ситуацию, что и в 1997 г., и автор не стал настаивать на его продвижении.

Блок «Спас» на выборах 1999 г.

На парламентских выборах 1999 г. впервые возникла хотя бы умозрительная угроза успешного выступления национал-радикалов — причем не относительно безопасных популистов из ЛДПР, а последовательных экстремистов из РНЕ. До этих пор национал-радикалы на общероссийских (да и на местных, за единичными исключениями) выборах выступали очень слабо. ЛДПР лишь на выборах 1993 г. (и в еще большей степени — на президентских выборах 1991 г.) могла считаться радикальной оппозицией; потом она стала довольно умеренной, а радикализм остался только в риторике отдельных лидеров. Если не считать успехов отдельных радикалов (Николая Павлова, Николая Лысенко, Альберта Макашова и, конечно, Владимира Жириновского), то похвастаться было нечем.

В 1993 г., вскоре после октябрьских событий, часть их просто испугалась, а кое-кто не сумел даже собрать подписи в поддержку своего списка. Триумф ЛДПР обернулся созданием, как уже говорилось, большой, но вполне склонной к компромиссам фракции. В 1995 г. радикалы либо игнорировали выборы по спискам (как РНЕ), либо опять не сумели собрать подписи (блок «Союз патриотов» Александра Стерлигова и др.), а возглавляемая Лысенко и Павловым Национально-республиканская партия России получила лишь 0,48 % голосов. (Блоки умеренных национал-патриотов — от ЛДПР до Российского общенародного движения, включая даже Конгресс русских общин, ассоциировавшийся скорее с Александром Лебедем, чем с Дмитрием Рогозиным — вместе получили чуть более 21 %.) На президентских выборах 1996 г. Жириновский получил 5,7 % голосов, а поддержанный частью национал-радикалов Юрий Власов — только 0,25 %¹⁶⁸.

Но в 1999 г., помимо прежних участников, на выборы вышло РНЕ. Не само по себе, так как не имело всероссийской регистрации (зарегистрирована была только часть региональных организаций). Но Александр

¹⁶⁸ Подробнее см.: Прибыловский В.В. Национал-патриотическое движение. История и лица // Национализм и ксенофобия. С. 93–97.

Баркашов возглавил список, выдвинутый движением «Спас», созданным радикальным депутатом-жириновцем Владимиром Давиденко. Список наполовину состоял из активистов РНЕ и «Спаса», но были в нем и многие другие национал-патриоты, включая весьма радикальных.

Вероятно, кто-то в Правительстве или в Администрации Президента всерьез опасался, что этот список сможет набрать более 5 % голосов и сформировать соответствующую фракцию в Думе. Впрочем, вряд ли радовала и перспектива допуска Баркашова и его сторонников к бесплатному телеэфире, положенному им в соответствии с избирательным законодательством. Сама регистрация списка во главе с Баркашовым вызвала скандал в прессе. Уже после заверения списка Минюст начал подавать иски с требованием лишить регистрации само движение «Спас», что автоматически должно было повлечь за собой лишение регистрации основанного движением избирательного объединения. Но из-за огрехов в работе Минюста лишь 12 ноября Замоскворецкий суд Москвы отменил регистрацию движения «Спас», признав, что ряд региональных организаций был сфальсифицирован еще при регистрации (фальсификация и возникшая нехватка до критического порога в половину числа регионов РФ и стали основанием для утраты федерального статуса движения). 24 ноября решение было подтверждено Московским городским судом и вступило в силу, и Центральная избирательная комиссия на следующий же день лишила регистрации и избирательное объединение «Спас»¹⁶⁹.

В этой истории существенно то, что риторика прессы и властей¹⁷⁰ была направлена против идеологии «Спаса», но решение было принято по совершенно внешнеидеологическим основаниям. Само по себе это совершенно правильно, но смущают два момента: во-первых, Минюст только в последний момент спохватился, что «Спас» предоставил при регистрации — еще в 1998 году! — сфальсифицированные данные, во-вторых, не похоже, чтобы столь же придирчивой проверке подвергались все остальные участвовавшие в выборах партии, организации и движения, среди которых было немало очень слабых и вызывавших подозрения по части реального существования региональных отделений.

Что же касается самих выборов, то на них национал-патриоты как умеренного, так и радикального толка выступили еще хуже, чем на предыдущих. А скромные успехи активистов РНЕ в одномандатных округах

¹⁶⁹ Подробнее см.: РНЕ. С. 74–77.

¹⁷⁰ См. например: Камышев Д. Баркашов войдет в каждый дом // Коммерсантъ. 1999. 3 ноября.

не дают никаких оснований считать, что РНЕ могло бы хотя бы приблизиться к пятипроцентному барьеру¹⁷¹.

Новые законопроекты против экстремизма

Правительственные поправки к Закону «Об общественных объединениях» и законопроект о символике

Правительство Постановлением № 1101-р от 10 августа 1998 г.¹⁷² и письмом за подписью Кириенко¹⁷³ внесло уже упоминавшийся законопроект «О запрещении нацистской символики и литературы». Законопроект являлся развитием действовавшего в Москве с 1997 г. аналогичного городского закона, но призван был избежать обвинений в декларативности и неопределенности запретов, в том числе, чтобы избежать судьбы незадолго до того отклоненного законопроекта Мосгордумы (см. выше). Впрочем, формулировки законопроекта во многом повторяли добавление к УК, предложенное той же Мосгордумой.

Точно определить запрещаемую символику и запрещаемые действия с ней — очень непростая задача. Авторы законопроекта стремились поэтому дать максимально развернутые определения. Поскольку с тех пор никаких более точных формулировок не появилось, законопроект стоит процитировать подробнее:

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

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;

¹⁷¹ Подробнее об этом см.: Верховский А.М. Итоги парламентской кампании 1999 года для радикальных национал-патриотов. Одномандатные округа // Национал-патриоты. С. 33–46; Михайловская Е.В. Итоги парламентских выборов 1999 года для национал-патриотов (в том числе имперской направленности). Отсчет утопленников // Там же. С. 20–32; Прибыловский В.В. Национал-патриоты на выборах в III Государственную Думу // Там же. С. 4–10.

¹⁷² СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3337.

¹⁷³ Без названия. Документ № 3999п-ПЗ. 1998. 10 августа. Архив автора.

под нацистской литературой — труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии 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-, видеопродукцией...» — практически то же самое.

Далее шли определения терминов «изготовление» и «распространение», авторы писали: «...демонстрация нацистской символики... (и т.д. — А.В.) — 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».

Ограничения по масштабу и обстоятельствам распространения не предполагались. Но ст. 3 устанавливала исключение для художественного, научного контекста «в материалах, осуждающих нацизм», а также для исторического изложения, «не направленного на пропаганду идей нацизма».

Ст. 4 содержала ссылку на «ответственность в соответствии с действующим законодательством».

Правовое управление Думы оперативно (всего через месяц с небольшим) дало негативное заключение¹⁷⁴ на законопроект. В первую очередь в заключении были предъявлены претензии к оформлению внесенного законопроекта. Тут стоит отметить, что точно так же был оформлен и проект, внесенный чуть позже кабинетом Примакова. Вероятнее всего, сказалась колоссальная разница в отношении Думы к Сергею Кириенко и сменившему его Евгению Примакову. Впрочем, по существу замечания у Управления тоже оказались формальными и непринципиальными (и, соответственно, легко устранимыми) — о несоответствии названия (где говорится о запрете символики и литературы) и содержания (где говорится о запрете изготовления, распространения и т.д., причем также кинопродукции и прочих вещей, которые не являются ни символикой, ни литературой).

Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций был не согласен с самой концепцией, отстаивая собственную, выраженную в более широком и менее детальном законопроекте Зор-

кальцева. Поэтому из этого Комитета правительственный проект был без отрыва отправлен в возглавляемый Анатолием Лукьяновым Комитет по законодательству, который даже не собирался его выносить на пленарное обсуждение. И законопроект «завис».

В конце 1998 г. Правительство, действуя в соответствии с подготавливаемыми тогда Комиссией по противодействию политическому экстремизму рекомендациями (см. выше о докладе ИНДЕМ), обратилось к Закону «Об общественных объединениях». На основании правительственного Распоряжения № 1806-р от 18 декабря 1998 г.¹⁷⁵ 21 декабря в Думу было направлено письмо за подписью премьера Примакова¹⁷⁶, приложением к которому и был законопроект о поправках к Закону.

Органам юстиции, осуществляющим, в соответствии со ст. 38 Закона, контрольные функции, поправки давали дополнительные полномочия: запрашивать документы у других государственных органов, запрашивать больше разных документов (фактически любые) у самих общественных объединений и даже «получать объяснения» от их активистов, привлекать сторонних экспертов и т.д.

Как и в проекте Мосгордумы, предлагалось сократить число необходимых для приостановления деятельности предупреждений с двух до одного.

Право вносить иск о ликвидации — а не только о приостановлении деятельности — объединения предлагалось дать не только генеральному прокурору и — для региональных объединений — его подчиненным, но и министру юстиции и его подчиненным. Эта поправка, возможно, была вызвана к жизни контрастом между пассивностью прокуратуры и активностью Минюста в деле противостояния политическому экстремизму. Но была и реальная необходимость устранить противоречие, возникшее, видимо, по недосмотру, между ст.ст. 43 и 44 Закона.)

Комитет Зоркальцева на сей раз, в марте 1999 г.¹⁷⁷, положительно отозвался об идее сократить число предупреждений с двух до одного, но в целом дал негативный отзыв, протестуя против неоправданного и неопределенного расширения полномочий контролирующих органов. Впрочем, с нашей точки зрения, хотя расширение полномочий, действительно, предлагалось чрезмерное, список полномочий вполне можно было бы сократить в ходе обсуждения законопроекта, не отвергая его в целом.

¹⁷⁵ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6426.

¹⁷⁶ Без названия. Документ № 6096п-ПЗ. 1998. 21 декабря. Архив автора.

¹⁷⁷ Заключение. Б.г. Архив автора.

¹⁷⁴ Заключение. Документ № 2.2-15/3664н. 1998. 23 сентября. Архив автора.

Затем, 14 апреля, откликнулось Правовое управление, сообщив лишь, что «замечаний не имеется»¹⁷⁸.

Впрочем, тут как раз был отправлен в отставку кабинет Примакова, новый кабинет на законопроекте не настаивал, и этот законопроект тоже «завис» намертво.

Законопроект «О противодействии политическому экстремизму»

Зато следующее Правительство (возглавляемое Сергеем Степашиным, который и сам входил в Комиссию по противодействию политическому экстремизму) своим Распоряжением № 855-р от 4 июня 1999 г.¹⁷⁹ внесло два других законопроекта — «О противодействии политическому экстремизму» и сопутствующий ему «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “О противодействии политическому экстремизму”»¹⁸⁰.

В духе доклада ИНДЕМ законопроект предлагал рассматривать экстремизм как угрозу государственности и утверждал, что против этой угрозы требуется специальная система мер и, соответственно, система координации действий государственных институтов. Основной упор законопроект делал на ограничении деятельности объединений, а не отдельных граждан. В этом смысле законопроект был явным преемником предыдущих правительственных законопроектов и законопроектов Мосгордумы.

Определение политического экстремизма в ст. 3 законопроекта дано фактически как совокупность уже существующих составов «экстремистских» уголовных преступлений: «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».

Далее в ст.ст. 4–10 шло перечисление функций различных общественных и государственных институтов в противостоянии экстремизму.

¹⁷⁸ Документ от № 04194784.115. 1999. 14 апреля. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Архив автора

¹⁷⁹ СЗ РФ, 1999. № 24. Ст. 2996.

¹⁸⁰ Без названия. Документ № 2617п-ПЗ. 1999. 4 июня. Архив автора

По содержанию эти статьи лишь дублировали нормы уже существующих законов, но смысл их был именно в описании некой системы (аналогично устроен, например, закон «О борьбе с терроризмом»).

Ст. 11 «Основные направления противодействия...» носила декларативный характер и была введена, видимо, затем, чтобы подчеркнуть, что деятельность государства направлена в первую очередь на предотвращение развития политического экстремизма, а не на его подавление. Но как раз профилактическая функция никак не была нормативно описана. Зато записано просто абсурдное требование: «...государство... создает условия, исключающие возможность появления в обществе экстремистских настроений».

Ст. 13 проекта фактически утверждала, что общественное объединение является экстремистским, «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».

Это очень жесткая норма, означающая, что запрету может подвергнуться даже организация, руководящие органы которой просто не обратили должного внимания на то, как именно развивается санкционированная ими деятельность какой-то группы членов. И уж подавно при последовательном применении ст. 13 были бы запрещены все до единой существующие национал-радикальные организации.

Более того, по ст. 14, «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».

Эта статья описывает, как объединение должно отмежевываться от экстремистских действий своих членов (или даже лидера). Описывает не вполне понятно (насколько «незамедлительно»? о каком именно «несогласии?»), что в сочетании с оставлением решения на усмотрение суда создает значительную неопределенность, видимо, призванную смягчить жесткость ст. 13, хотя, конечно, неопределенность может, в принципе, обернуться и еще большей репрессивностью.

В связи с новым законом предлагались существенные поправки в старые. Предлагалось изменить само определение запрещаемой деятельности в ст. 16 закона «Об общественных объединениях», заменив его на соответствующее ст. 3 первого проекта: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых содержат проявления политического экстремизма, то есть...» И далее идет приведенный выше перечень за вычетом почему-то «публичных призывов к совершению в политических целях противоправных деяний». Здесь важно обратить внимание на широкую формулировку — «цели или действия».

Основанием приостановления деятельности объединения (ст. 42 Закона) предлагалось считать не только нарушения по ст. 16, но и любые противозаконные действия.

Главные же поправки касались не приостановления деятельности, а ликвидации, то есть ст. 44 Закона. Кроме общего ужесточения (например, нарушение ст. 16 и тут было заменено на нарушение законов вообще), снова (см. выше) вносилась идея ликвидации по инициативе органов не только прокуратуры, но и Министерства юстиции. (Если здесь у разработчики руководствовались желанием обойти бездействующую прокуратуру, то лучше было бы, видимо, сосредоточить инициативу только в органах юстиции — дабы они, в свою очередь, не могли «кивать» на прокуратуру.)

Тема запрещения деятельности выносилась в отдельную ст. 44¹. Запрету подлежало объединение, нарушающее «требования Федерального закона “О противодействии политическому экстремизму”» — по иску, опять же, прокуратуры или органов юстиции. Но главное, запретить можно было равно зарегистрированное и не зарегистрированное объединение. Хотя, конечно, «запрещение зарегистрированного общественного объединения означает ликвидацию его юридического

лица». Ликвидация без запрещения должна была остаться уделом объединений, ликвидируемых за иные нарушения законов, но не по ст. 16.

Основание для запрета, сформулированное как «нарушение требований», звучит не очень понятно, но, очевидно, это означало бы на практике запрет объединений, признанных судом экстремистскими в смысле вносимого законопроекта «О противодействии...»

Что такое запрет деятельности, поправки проясняли не более, чем сам Закон «Об общественных объединениях», то есть не прояснялось, какая именно деятельность членов запрещенного объединения будет считаться продолжением деятельности объединения.

Зато ответственность за это полностью переводилась в сферу уголовного права. Для этого из Закона предлагалось исключить вторую и третью части его ст. 41 об ответственности членов не зарегистрированных объединений, действительно неудачно сформулированные, зато ввести новую статью в Уголовный кодекс — ст. 282¹ «Руководство деятельностью общественного объединения, запрещенного по решению суда».

Часть первая, «руководство деятельностью общественного объединения, запрещенного по решению суда, а равно действия, направленные на незаконное воссоздание общественного объединения, запрещенного по решению суда», предусматривала наказание в виде штрафа от 700 до 1000 МРОТ или в размере зарплаты или дохода за период от 7 до 10 месяцев, либо ареста от 4 до 6 месяцев, либо лишения свободы до 5 лет.

Деяние по части второй, то есть «активное участие в деятельности» такого объединения, наказывалось бы немногим мягче: штрафом от 400 до 700 МРОТ или в виде дохода от 4 до 7 месяцев, или арестом до 4 месяцев, или лишением свободы до 3 лет.

Законопроект включал также необходимые поправки к Уголовному и Гражданскому процессуальным кодексам. В частности, в ГПК предлагалась целая глава 24¹ «Дела о запрещении общественного объединения». В ней фигурировали и технические, и важные положения — о том, что заявление о запрещении подают и прокуроры, и руководители органов юстиции, и о том, что «суд должен проверить, действительно ли в деятельности общественного объединения имели место проявления политического экстремизма».

Законопроект встретил серьезное сопротивление со стороны Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций. В этом сопротивлении, надо полагать, сыграло свою роль политическое противостояние КПРФ, к которой принадлежал Виктор Зоркальцев, и либералов, к которой относился инициатор проекта Павел

Крашенинников (тогда он входил в возглавлявшееся Кириенко движение «Новая сила», позже, соответственно, в Союз правых сил). Но были у зоркальцевского Комитета и содержательные, хотя и слабые в основном, претензии к законопроекту.

Комитет считал, что проект юридически плохо определяет экстремизм (хотя зоркальцевский проект определял объект противодействия явно не лучше), не говорит ничего об ответственности отдельных граждан — не членов каких-то объединений и участников массовых акций (автор Заключения именно им почему-то приписывает «основные экстремистские действия»), дает неопределенно широкие полномочия исполнительной власти вообще и Президенту в частности (правда, это положение плохо обосновано)¹⁸¹.

Комитет также полагал, что законопроект слишком узко трактует понятие экстремизма, исключая религиозный («ваххабиты», «религиозные секты» и т.д.), некий «“национально-культурный” и “административный” экстремизм», зато содержит много неопределенных терминов и пассажей (например, «выявление» экстремизма), которые могут привести к злоупотреблениям. Были также частные, но вполне справедливые претензии к формулировкам: например, непонятно, как общественная организация может нарушить суверенитет Российской Федерации. Комитет высказывал вполне резонное опасение, что проект приведет к усилению давления на зарегистрированные организации, никак не затронув остальные, но при этом прибегал к довольно странной аргументации, например, за блокаду парламента (на актуальном тогда примере Македонии) предлагалось не привлекать к ответственности, так как это было сделано вследствие «отсутствия правовых и легальных способов выражения своего несогласия»¹⁸².

В целом, можно сделать два вывода. Первый: Комитет твердо защищал незыблемость положений закона «Об общественных объединениях», на изменение которых покушался законопроект. Второй: обвиняя проект в идеологичности, Комитет сам явно грешил тем же.

Его позиции были поддержаны Комитетом по экономической политике¹⁸³, Комитетом по конверсии и наукоемким технологиям¹⁸⁴ и

¹⁸¹ Заключение. Без даты и номера, но, скорее всего, 1999 г. Рабочий архив Комитета по законодательству ГД ФС РФ на 23 января 2002 г. (Далее — РА КЗ).

¹⁸² Заключение. Без даты и номера. По тексту в компьютере Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций. Архив автора.

¹⁸³ Без названия. Документ № 3.8-1090. 1999. 29 сентября. РА КЗ.

¹⁸⁴ Заключение. Документ № 3.25-23-421. 1999. 30 сентября. РА КЗ.

Комитетом по аграрным вопросам¹⁸⁵, которые возглавлялись в то время коммунистами и союзными им «аграриями».

В то же время Правовое управление пришло к следующим выводам: проект «не противоречит Конституции Российской Федерации, согласуется с Федеральным законом “Об общественных объединениях” и другими федеральными законами. Вместе с тем считаем возможным обратить внимание на отсылочный характер многих положений проекта и, следовательно, слабый механизм применения его положений. Этот недостаток законопроекта вполне устраним при его подготовке ко второму чтению в случае принятия проекта в первом чтении»¹⁸⁶.

С этими противоречивыми заключениями законопроект перешел в ведение Комитета по законодательству, но его рассмотрение продолжилось уже в следующей Думе.

События 2000 — начала 2002 гг.

Политические изменения

Владимир Путин, ставший и.о. Президента 31 декабря 1999 г., долгое время был слишком интенсивно погружен в различные проблемы, связанные с укреплением своего режима против совсем других угроз, чтобы обратить серьезное внимание на тему политического экстремизма (в частности, чеченская тема тогда явно в этом контексте не рассматривалась), к которой периодически обращался его предшественник. Видимо, с этим связана пассивность президентской Администрации и Правительства по интересующему нас вопросу.

В новой Концепции национальной безопасности¹⁸⁷, подписанной Владимиром Путиным уже 10 января 2000 г., национал-радикалы по-прежнему не фигурировали как угроза. Ближайшими по смыслу темами оставались непроясненные «этноцентризм и шовинизм», а конкретнее — сепаратизм и международный терроризм, имевшие вполне понятные актуальные коннотации. (Концепция в целом производила впечатление декларации умеренного охранительного империализма.)

Правда, среди «основных направлений защиты конституционного строя» был и такой:

¹⁸⁵ Без названия. Документ № 3.10-15/1542. 1999. 6 октября. РА КЗ.

¹⁸⁶ Заключение. Документ № 2.2-15/5292. 1999. 19 октября. РА КЗ.

¹⁸⁷ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

«совершенствование механизма, препятствующего созданию политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечение их деятельности».

Ситуация объективно изменилась только после 11 сентября 2001 г. Но и на сей раз, как это свойственно Путину, никаких срочных инициатив выдвинуто не было.

Что касается избранной в декабре 1999 г. третьей Думы, то она принципиально отличалась от второй и первой и по своим отношениям с Президентом, и по составу руководства палаты, в первую очередь руководства Комитетов. Большинство в новой Думе оказалось у депутатов, ориентирующихся либо на либеральные ценности, либо лично на президента Путина. Радикальные националисты в Думу вообще не попали, а ЛДПР едва попала и стала еще более умеренной. В 2000 и окончательно в 2001 гг. на Путина жестко переориентировалось большинство Совета Федерации (чему способствовала так называемая федеральная реформа, включавшая изменение порядка формирования верхней палаты и укрепление рычагов давления Президента на региональных лидеров).

Виктор Зоркальцев сохранил свой пост и в новой Думе, а вот председателем Комитета по законодательству вместо коммуниста Анатолия Лукьянова 9 февраля 2000 г. стал член Союза правых сил, бывший координатор Комиссии по противодействию политическому экстремизму Павел Крашенинников. Соответственно, тема этого противодействия, пусть и была отодвинута в сторону более актуальными политическими проблемами, забыта отнюдь не была.

Конечно, говорить о полной переориентации Думы по рассматриваемой нами проблеме было бы преждевременно. Стоит, например, указать на то, что из амнистии, объявленной 26 мая 2000 г. в связи с 55-летием Победы¹⁸⁸, на сей раз была исключена ст. 282 УК (и соответственно, ст. 74 старого УК), но все остальные относящиеся к национал-радикалам статьи, исключенные при амнистии 1999 г. (см. выше) снова были включены, кроме ст. 354 («Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны»). А объявленная 30 ноября 2001 г. амнистия¹⁸⁹ снова была столь же широка (в интересующем нас смысле), что и амнистия 1999 г. Эта амнистия касалась только несовершеннолетних и женщин, но если женщин среди национал-радикалов мало, то несовершеннолетние как раз составляют основную ударную силу группировок наци-скинхедов, показавших себя к этому моменту несколькими серьезными погромами. Амнистия означала, что по отношению к

¹⁸⁸ СЗ РФ. 2000. № 22. Ст. 2286.

¹⁸⁹ СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4694.

несовершеннолетним погромщикам, подозреваемым или даже обвиняемым на момент амнистии, не могут быть применены статьи о возбуждении национальной вражды, нарушении равенства прав и свобод. (Правда, кроме изначально инкриминируемых статей о хулиганстве или убийстве, как в случае погрома на рынке в Царицыно 30 октября 2001 г., вполне возможным оставалось предъявление статьи о массовых беспорядках.)

По-прежнему Дума отказывалась явно осудить национал-радикалов. Это ярко проявилось в ходе скандала, начавшегося после того, как только что избранный губернатор Курской области коммунист Александр Михайлов позволил себе откровенно антисемитские политические заявления в интервью газете «Коммерсантъ»¹⁹⁰, а вслед за тем прямо в здании областной администрации был с антисемитскими выкриками избит заместитель предыдущего губернатора Сергей Максачев.

29 ноября 2000 г. Госдума отказалась включить в повестку дня предложенный заместителем председателя Комитета по законодательству Александром Федуловым (фракция «Единство») проект обращения к Президенту «Об осуждении проявления антисемитизма в связи с событиями в Курской области». «За» проголосовали только 73 депутата¹⁹¹. Важно отметить, что голосов «за» мало было подано и в самой фракции «Единство», да и Администрация Президента так и не высказала тогда ясного осуждения в адрес Михайлова. Впрочем, проект, представленный Федуловым, звучал для депутатов слишком резко: в нем содержалась угроза санкций в адрес КПРФ, не осуждающей антисемитских выступлений своих видных членов — Александра Михайлова, Николая Кондратенко, Альберта Макашова.

26 апреля 2001 г. Дума включила в повестку дня, но снова отказалась принять предлагаемое Федуловым заявление. «За» было только 129 депутатов, хотя и «против» только 17; остальные уклонились от голосования. (Федулов в знак протеста против уклонения своей фракции даже вышел из ее состава.) Впрочем, в проекте заявления содержались не только очевидные вещи, вроде осуждения антисемитизма и требований усилить надзор за соблюдением «прав и свобод граждан в сфере национальных отношений», но и неприемлемые, видимо, для большинства депутатов требования «ускорить принятие Федерального закона о запрете нацизма» или ужесточить ответственность по ст. 282 УК¹⁹².

¹⁹⁰ Кондратьева Е. Первые шаги нового курского губернатора // Коммерсантъ. 2000. 9 ноября.

¹⁹¹ Госдума отказалась осудить антисемитизм и запретить КПРФ // Лента.Ру. 2000. 29 ноября (<http://lenta.ru/russia/2000/11/29/kursk/>).

¹⁹² Думцы решили не говорить Путину о росте антисемитизма в стране // Лента.Ру. 2001. 26 апреля (<http://lenta.ru/russia/2001/04/26/duma2/>).

17 мая Думе вновь не хватило голосов для принятия предлагаемого Федуловым обращения, хотя на сей раз — чуть-чуть: «за» было 219 депутатов (при необходимом минимуме в 226 голосов) при 73 «против»¹⁹³.

Пытаясь «дожать» коллег, депутат Федулов даже договорился со своим оппонентом, известным коммунистическим депутатам Василием Шандыбиным и включил, наряду с осуждением антисемитизма, осуждение «русофобии». Но 14 июня за такой проект не проголосовали уже многие правые, и в результате «за» было подано только 163 голоса¹⁹⁴.

В рассматриваемый период исполнительная власть прислушалась, наконец, к неоднократно звучавшим советам не только пресекать деятельность национал-радикалов, но и стремиться воспитывать общество в целом и молодежь в особенности в традициях толерантности, а не этнической и религиозной нетерпимости, рост которой все более заботил общественность.

Еще во второй половине 1999 г. начала разрабатываться соответствующая межведомственная программа. Разработка была официально санкционирована поручением премьер-министра от 30 октября 1999 г.¹⁹⁵ 27 марта 2000 г. новым поручением¹⁹⁶ программа была преобразована из межведомственной в федеральную целевую, то есть статус ее был повышен. Впрочем, реализация программы в 2000 г. так и не началась, так как не были выделены бюджетные средства. Рассмотрение, возобновившееся в следующем году, увенчалось Постановлением Правительства № 629 от 25 августа 2001 г.¹⁹⁷, которое официально утвердило Федеральную целевую программу «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)».

Программа разрабатывалась по официальному заказу Министерства образования, руководил этим процессом известный психолог, бывший (до октября 1998 г.) заместитель министра образования Александр Асмолов. Так что основное внимание в программе уделяется мерам образовательным (и это, на наш взгляд, правильно). Но предусмотрены там были также исследования и информационный мониторинг по проблеме, совершенствование законодательства, специальные пропагандистские программы в средствах

¹⁹³ Госдума снова отказалась осудить антисемитизм // Лента.Ру. 2001. 17 мая (<http://lenta.ru/russia/2001/05/17/duma/>).

¹⁹⁴ Левинсон Л. Законотворческий процесс в Государственной Думе. Бюллетень. 2001. № 30.

¹⁹⁵ Поручение № ВП-П12-36242. Архив автора.

¹⁹⁶ Поручение № ВП-П12-08625. Архив автора.

¹⁹⁷ СЗ РФ. 2001. № 36. Ст. 3577.

массовой информации и т.д. К реализации программы предполагалось привлекать также и заинтересованные общественные организации¹⁹⁸.

Рассмотрение законопроектов

Законопроект против ваххабизма и другие «инициативы снизу»

Не в силах продвинуть свои проекты (см. выше), рассматриваемые их оппонентами как слишком жесткие, ни Правительство, ни Комитет по законодательству не одобряли еще более жестких проектов. Таковым был, например, проект депутата II Думы Андрея Солуянова.

Солуянов, член центристской группы «Российские регионы», свои взгляды определял как «национально-патриотические, национально-социальные и христианско-демократические», но при этом к экстремистам относился отрицательно¹⁹⁹. Любопытно, что именно такой политик выдвинул еще в конце 1998 года (то есть в разгар скандала вокруг Макашова) законопроект²⁰⁰, предполагавший резкое ужесточение санкций по ст. 282 УК: наказания, более мягкие, чем лишение свободы, Солуянов предлагал исключить, при этом по первой части ст. 282 назначить наказание от 6 до 12 лет лишения свободы, а по второй — даже от 9 до 15 лет, тем самым переведя деяние, предусмотренное ст. 282, в категорию особо тяжких преступлений.

Были получены отрицательные заключения Комитета по законодательству²⁰¹, Правительства РФ²⁰², Правового управления²⁰³, и законопроект «завис».

Более сложная судьба была у весьма специфического законопроекта, внесенного постановлением Народным Собранием Республики Дагестан от 25 мая 2000 г.²⁰⁴ Дагестан, в котором уже действовал к этому времени Закон «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан», предложил распространить свой опыт на всю страну.

¹⁹⁸ Примечание 2013 года: В 2004 году программа была закрыта в рамках реформирования государственного аппарата. Это вызвало множество протестов, среди которых, впрочем, встречались и не лишённые оснований высказывания о неэффективности уже предпринятых к этому моменту усилий.

¹⁹⁹ Анкета Андрея Солуянова для ИИЦ «Панорама». Архив ИИЦ «Панорама».

²⁰⁰ Без названия. Документ № 246. 1998. 13 ноября. Архив автора.

²⁰¹ Заключение. Документ № 3.1-13/398. 2001. 16 марта. Архив автора.

²⁰² Без названия. Документ № 1188п-ПП. 1999. 15 марта. Архив автора.

²⁰³ Заключение. Документ № 2.2-1/2309. 2001. 6 февраля. Архив автора.

²⁰⁴ Постановление. Документ № 1.1-5088. 2000. 5 июня. Архив автора.

Для этого предлагались две поправки к Закону 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях». Первая поправка обязывала религиозные группы (то есть такие объединения, которые не имеют статуса юридического лица) ежегодно информировать местные власти о своей деятельности, а в случае трехлетнего отсутствия отчетов эти власти могли подать в суд иск «о признании религиозной группы прекратившей свою деятельность». Видимо, эта поправка была направлена против нелегально действующих религиозных групп, но практического действия она, скорее всего, не имела бы: возобновить деятельность группы, не нуждающейся в регистрации, ничего не стоит. Единственным последствием стало бы прерывание 15-летнего стажа, необходимого части таких групп для превращения в зарегистрированную организацию.

Вторая поправка предлагала ввести в тот же закон ст. 141 «Запрет ваххабитской и иной экстремистской деятельности»:

«На территории Российской Федерации запрещается:

— создание и функционирование ваххабитских и других экстремистских объединений (организаций), религиозных групп, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв безопасности государства, нарушение общественной безопасности и общественного порядка, создание вооруженных формирований, пропаганду войны, разжигание национальной, расовой и религиозной розни, посягательство на права и свободы граждан, побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий».

Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций 30 ноября 2000 г. вынес отрицательное заключение²⁰⁵ на законопроект. Было резонно замечено, что перечень запретов в предлагаемой новой статье уже содержится в действующем законе и в Уголовном кодексе. Если же поправка намерена регулировать антигосударственную деятельность, то это является предметом другого закона. Кроме того, по мнению Комитета, сам термин «ваххабизм» не имеет устойчивого значения в религиоведении и уж точно не имеет такового в праве, и «выделение так называемого “ваххабизма” как противоправного, экстремистского начала в Исламе будет означать, что государство видит в Исламе, одной из традиционных российских конфессий... источник экстремизма».

Оставляя в стороне вопрос о том, может ли считаться экстремистским в политическом смысле этого слова (и в вытекающем, быть может, из него правовом смысле) некое религиозное течение, важно подчеркнуть, что в

²⁰⁵ Решение Комитета. Документ без номера. 2000. 30 ноября. Архив автора.

дагестанском законе, равно как и в данном законопроекте, само понятие «ваххабизм» используется в публицистическом значении, принятом в российской прессе и в исламском сообществе самого Дагестана, в котором, действительно, существует острое противостояние традиционных суфийских исламских авторитетов и новых, фундаменталистски настроенных, групп, которые их противниками и именуется «ваххабитами». Но вовсе не обязательно группы, не признающие авторитет Центрального духовного управления мусульман Дагестана, ведут экстремистскую (в политическом смысле слова) деятельность. И в Дагестане «антиваххабитский» закон носит явно неправомерный характер, а уж привнесение такой терминологии в российское право и вовсе недопустимо, так как либо создает прямую дискриминацию по признаку религиозных предпочтений, либо вводит совершенно бессодержательную норму²⁰⁶.

Дискуссия по этому вопросу возникла и на слушаниях по Законам «О противодействии политическому экстремизму» и «О запрещении нацистской символики и литературы», состоявшихся в Государственной Думе 9 февраля 2001 г.²⁰⁷ Любопытно, что тогда против использования в праве термина «ваххабизм», кроме автора этих строк, выступил только Владимир Жириновский. А вот проводивший слушания Павел Крашенинников колебался: на слушаниях он под конец высказался за то, что конкретное религиозное направление запрещать все-таки нельзя, а выступая 27 апреля 2001 г. в Дагестане, поддержал дагестанский «антиваххабитский» закон²⁰⁸. Сами же дагестанские парламентарии, проведя через месяц совместное заседание с коллегами из Москвы, наоборот, засомневались, не следует ли отозвать свой законопроект²⁰⁹.

Законопроект они все же не отзывали, но и интенсивное обсуждение его в Думе с тех пор прекратилось.

²⁰⁶ Примечание 2013 года: с тех пор противостояние властей и религиозной оппозиции в Дагестане зашло достаточно далеко, и можно констатировать, что странный республиканский «антиваххабитский закон» никак не помог ни притормозить рост салафитского движения (салафия – наиболее точный термин для обозначения этого движения), ни помешать нарастанию насилия в республике.

²⁰⁷ Стенограмма и материалы слушаний приведены на сайте «Русский сборник» (<http://rusvladimir.narod.ru>)

²⁰⁸ Новости // Фракция СПС в Думе. 2001. 3 мая (<http://www.duma-sps.ru/news.html?date=2001-05-03>).

²⁰⁹ Львов Д. Ваххабизм не запретят // Иностранец. 2001. 29 мая.

Отклоненные варианты закона о партиях

В первой половине 2001 г. готовился закон о политических партиях, о необходимости которого говорили уже несколько лет. Разумеется, проблема противодействия политическому экстремизму была далеко не первостепенной для разработчиков законопроектов, в том числе и президентского, но и эта тема так или иначе оказалась затронута. Сам принятый закон был уже рассмотрен в главе о законодательстве, здесь же мы остановимся на особенностях альтернативных проектов²¹⁰.

Проект депутатов Виктора Похмелкина и Сергея Юшенкова (фракция СПС) во многом схож с принятым законом (проект подавался после президентского и на его основе), в том числе в части ограничений на деятельность, название и символику партий. Но в их проекте нет никаких ограничений на численность партии и ее распределение по регионам (требуется только, чтобы региональные отделения были более чем в половине регионов), так что по этому проекту создание и функционирование политической партии национал-радикального толка было бы не более (но и не менее, конечно!) осложнено, чем создание и функционирование такой же общественной организации. А порядок приостановления деятельности даже жестче для партий и их отделений: соответствующий иск регистрирующий орган может подать уже после одного не отвергнутого судом предупреждения. Судебный порядок ликвидации партии — тот же, что и в принятом законе.

Проект депутата Александра Шишлова («Яблоко»), напротив, сохранял существенные ограничения на численность. Для всероссийской партии предлагались на выбор два критерия — либо «партия имеет свои отделения более чем в половине субъектов Федерации, причем не менее чем в одной четверти субъектов Федерации количество членов партии более 100 в каждом, а еще в одной четверти субъектов Федерации количество членов партии более 50 в каждом», либо она собрала не менее 5 % за своих кандидатов на парламентских (по списку или по одномандатным округам) или президентских выборах. Для региональной партии (такого понятия в президентском варианте просто нет) достаточно было иметь 100 членов в регионе или не менее успешно выступить на региональных выборах. Понятно, что существование региональных партий национал-радикалов

²¹⁰ Проекты закона о партиях Шишлова, Похмелкина и Рыжкова цитируются по публикации на сайте Democracy.Ru (http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_shishlov.html; http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_pokhmelkin.html; http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/parties_ryzhkov.html).

Проект Шеина. [2000]. Архив автора.

по таким критериям было бы вполне возможно, а вот всероссийской, при реальной проверке членства, уже проблематично.

В проекте сохранен основной запрет: «Запрещаются создание и деятельность партий, цели или действия которых направлены на достижение одного или нескольких из следующих результатов: насильственное изменение основ Конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной розни». Ограничение на название дано ссылкой на соответствующую ст. 23 Закона «Об общественных объединениях». Но нет никаких ограничений на символику партий; возможно, автор считал, что такие запреты не нужны или что они — лишь частный случай общего запрета.

Приостановка деятельности проектом описывается довольно жестко — по решению суда в случае прекращения противозаконной деятельности в течение 10 дней после предупреждения. В целом, приостановление трактуется по ст. 42 Закона «Об общественных объединениях».

Судебный порядок запрещения (ликвидации) партии в интересующей нас части аналогичен принятому закону.

На проект Шишлова очень похож проект рабочей группы Центральной избирательной комиссии, но он Думой не рассматривался.

Депутат Олег Шеин внес проект, основанный явно на президентском, но даже более мягкий по части требований к масштабу организации, чем проект Шишлова: о численности там вообще не говорилось — только о числе организаций или, для общероссийских партий, проценте полученных голосов, да и тех надо было получить 2 % (или победить в 5 % округов). Прямых запретов «антиэкстремистского» толка проект не содержал, но содержал отсылку к Закону «Об общественных объединениях». За нарушения, в нем описанные, было возможно приостановление на срок до шести месяцев со сроком на устранение нарушений не менее двух месяцев. При неустранении, опять же, следовала бы ликвидация.

Таким образом, проект Шеина предлагал, в сущности, те же ограничения на партии, что и на общественные организации, что создавало бы минимум возможных (в данной политической ситуации) сложностей для национал-радикалов. Не исключено, что Шеиным двигала именно забота о небольших, но активных радикальных организациях, так как и сам он, похоже, придерживался довольно радикальных коммунистических взглядов.

И наконец, депутаты Владимир Рыжков (независимый, с июля 2000 г. — фракция «Единство»), Владимир Лысенко (группа «Регионы России») и Вячеслав Игрунов («Яблоко») внесли законопроект, подготовленный в Неза-

висимом институте выборов и Институте федерализма и гражданского общества. Автором проекта была уже упоминавшаяся нами Валентина Лапаева.

Проект Лапаевой сильно отличался от президентского, но скорее все-таки не в той части, которая могла бы быть использована для ограничения деятельности национал-радикалов. В нем объектом регулирования были не только партии, но три вида политических объединений — партии, движения и организации. Существенных ограничений по численности проект не содержал; градация на всероссийские, межрегиональные и т.д. соответствовала закону «Об общественных объединениях».

Именно этот проект содержал развернутые ограничения на символику:

«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 атрибутика, 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».

Формулировки, как можно заметить, перефразировали лежавший в Думе законопроект о запрете нацистской символики (см. выше). Зато не было ограничений на названия политических объединений.

Общее ограничение на деятельность немного отличалось от вышеприведенных:

«Запрещается создание и деятельность политических объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Фе-

дерации, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, посягательство на права и свободы граждан, на другие противоправные действия». Здесь обращает на себя внимание последнее, самое общее, ограничение.

Объединению по всем вышеперечисленным основаниям может быть отказано в регистрации. Основания для запрета были описаны, в частности, в следующей статье:

«Статья 24. Запрещение экстремистской деятельности политических объединений.

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.

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).

Экстремистская деятельность политических объединений запрещается».

Эта статья довольно точно соответствует содержанию другого «зависшего» законопроекта — «О противодействии политическому экстремизму», но сформулирована несколько точнее в той части, которая говорит об обязанности объединения отмежеваться от экстремистских действий своего члена.

Порядок приостановления деятельности политического объединения похож на порядок в принятом президентском проекте, но несколько мягче: объединению дается больше времени на «исправление» — не менее трех месяцев всероссийскому и не менее двух региональному.

Единственная «политическая» причина ликвидации объединения — продолжение противозаконной деятельности после ее приостановления, то есть здесь проект мягче президентского. Зато проект устанавливает конкретные ограничения на восстановления деятельности той же группировки после ликвидации ее политического объединения:

«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».

Отдельной процедурой является запрещение — только за экстремистскую деятельность. Производится оно соответствующим судом по представлению соответствующего прокурора и автоматически влечет ликвидацию.

И в этом случае прописаны серьезные последствия для актива запрещенного объединения:

«После запрещения политического объединения не может быть создано политическое объединение с тем же названием, либо с той же программой, либо с тем же составом руководящих органов.

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 учредителями 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». (Впрочем, последствия для депутатов те же и при «простой» ликвидации объединения, но только для членов фракций в соответствующих законодательных собраниях.)

А в другой статье сказано: «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)». Отчасти это повтор (то есть, видимо, техническая ошибка в проекте), но мы видим тут запрет на символику и бессрочный запрет на состав руководства: даже и через 10 лет не удастся восстановить его в примерно прежнем виде.

Проект Лапаевой, разумеется, был обречен — хотя бы уже из-за сходства с вышеупомянутыми «антиэкстремистскими» законопроектами, но, впрочем, все проекты политически безнадежно проигрывали президентскому, который и был 7 февраля 2001 г. принят в первом чтении²¹¹ 280 голосами, а проекты Владимира Рыжкова, Владимира Лысенко и Вячеслава Игрунова²¹², Виктора Похмелкина и Сергея Юшенкова²¹³, Александра Шишлова²¹⁴ и Олега Шеина²¹⁵ были отвергнуты.

Никакие «антиэкстремистские» положения в президентский законопроект во втором и третьем чтении также не добавились. Но порядок приостановления деятельности все же усложнился: в первоначальном проекте речь шла о произвольном установлении сроков прокурорами и вообще отсутствовали предупреждения.

Отмирание старых законопроектов и перспектива появления новых

Ряд депутатов (включая уже упоминавшегося Виктора Илюхина) инициировал внесение «антитеррористических» поправок в Закон «О средствах массовой информации». Поправка предлагала расширить список запретов в ст. 4 Закона также на «пропаганду и оправдание терроризма и экстремизма». А еще в законе о СМИ предлагалось в этой же статье фразу «не допускается использование средств массовой информации» дополнить словами «и компьютерных сетей информации», хотя смысл такого термина (видимо, подразумевающего интернет), был бы слишком расплывчат.

Не слишком понятно, насколько широко можно толковать запрет на «оправдание терроризма и экстремизма». Понятно только, что эта фраза, безусловно, подходит к целому ряду публикаций национал-радикальной

²¹¹ СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 707.

²¹² СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 709.

²¹³ СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 710.

²¹⁴ СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 711.

²¹⁵ СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 708.

прессы и уже встречается в ст. 15 закона «О борьбе с терроризмом», что ее легитимизирует. Впрочем, авторы проекта, как можно предположить, имели своей политической целью ограничения не для национал-радикалов, а для так называемых ваххабитов, чеченских сепаратистов и т.п.

Это видно и из содержания одновременно вносимой поправки в Закон «О борьбе с терроризмом»: предлагалось в ст. 15 в списке ограничений для СМИ (точнее, там написано просто «не допускается распространение информации», а как раз авторы хотели уточнить — «через средства массовой информации или иным образом») пункт о запрете «пропаганды или оправдания терроризма и экстремизма» пополнить словами:

«а также высказываний террористов, экстремистов и иных лиц, препятствующих осуществлению контртеррористических операций, которые пропагандируют и/или оправдывают сопротивление проведению контртеррористических операций в любой форме»²¹⁶.

Последняя поправка ввиду широты описания запрещаемых действий является очень серьезным ограничением для свободы слова, но к теме ограничения национал-радикалов относится скорее косвенно.

Внесенная поправка, тем не менее, была 29 декабря 2001 г. принята в первом чтении большинством в 371 голос против 4. Концепцию законопроекта поддержали представители Правительства (Андрей Логинов) и Президента (Александр Котенков), хотя последний и высказал сомнения в возможности реальных ограничений в интернете. Еще Котенков заявил, что применение поправки будет возможно только после определения «экстремизма» в законе²¹⁷ (это, правда, не мешало понятию «экстремизм» уже присутствовать в законе «О борьбе с терроризмом»). Соответственно, поправка автоматически отмерла после внесения и принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности», который вместе с поправками в другие законы предположительно должен был разрешить все проблемы этого круга, так что мнение оппозиционных депутатов после этого уже не имело значения.

Жалкое существование влачил в III Думе законопроект 1998 г. о запрете нацистской символики. Новый состав Комитета по законодательству, как и предыдущий, не считал проект хорошим и на пленарное обсуждение не выносил.

²¹⁶ Проект № 146522-3. Без даты. Архив автора.

²¹⁷ Госдума приняла в первом чтении законопроект, запрещающий использовать СМИ для пропаганды терроризма и экстремизма // Архив новостей. Декабрь. Сайт Tolerance. ngo.ru (<http://www.tolerance.ngo.ru/news/archive.php?Year=01&Month=december>).

«Антифашистский» законопроект Зоркальцева тоже лежал без движения. 15 апреля 2001 г. Сергей Юшенков (СПС) запросил информацию о положении дел с проектом, но это было лишь минутным всплеском интереса к нему. И лишь после того, как наметилась некая активизация со стороны Президента и Правительства, комитет Зоркальцева 15 ноября утвердил и на следующий день снова внес свой проект на рассмотрение²¹⁸. Впрочем, новое рассмотрение даже не успело начаться до внесения президентского законопроекта в апреле 2002 года.

Комитет по законодательству, возглавляемый Павлом Крашенинниковым, пытался вынести на голосование свой проект «О противодействии политическому экстремизму» и сопряженные с ним поправки к законам. Но, кроме уже известного нам сопротивления комитета Зоркальцева, проект наткнулся сразу на несколько других препятствий.

Во-первых, Анатолий Лукьянов, передавший Крашенинникову законопроект вместе с постом главы Комитета, возглавил теперь Комитет по государственному строительству и уже оттуда написал отрицательное заключение²¹⁹. В нем говорилось о том, что существующих норм, в первую очередь уголовных, совершенно достаточно, а к проблеме экстремизма предлагалось подходить в духе обсуждавшегося выше весьма сомнительного Заявления Думы от 19 марта 1999 г. «Об истоках политического экстремизма».

Во-вторых, Комитет по безопасности, возглавляемый одним из лидеров «Единства» Александром Гуровым, также выдал отрицательное заключение²²⁰: ничего принципиально нового по сравнению с Конституцией, УК и законом «Об общественных объединениях» авторы этого заключения в проекте не обнаружили, сочли, что он носит «политико-декларативный характер», и предложили проект отклонить.

В-третьих, Правовое управление на сей раз заявило²²¹, что «в законопроекте отсутствует самостоятельный предмет правового регулирования», так как сам «экстремизм» не является новым правонарушением по сравнению с уже существующими статьями УК, а новых «проявлений политического экстремизма» законопроект к УК не добавляет. Были и менее значительные, точнее, легче исправимые, замечания: что Президент не может руководить судебной властью, что не хватает экономического обоснования, и многие другие.

²¹⁸ Без названия. Документ № 3.21-877. 2001. 16 ноября. Архив автора.

²¹⁹ Заключение. Документ № 3.3-818. 2000. 5 октября. РА КЗ.

²²⁰ Без названия. Документ № 3.15-1715. 2000. 21 сентября. РА КЗ.

²²¹ Заключение. Документ № 2.2-15/1425. 2000. 21 сентября. РА КЗ.

В-четвертых, само Правительство дважды на протяжении 2001 г. просило не выносить пока законопроект на пленарное рассмотрение²²². Возможно, как раз из-за слишком массированного сопротивления.

И наконец, осенью 2001 г. в Администрации Президента возникла идея подготовки принципиально нового законопроекта, касающегося причем сразу и политического, и религиозного экстремизма, хотя понятие «религиозный экстремизм» до этого момента использовалось только в публицистическом контексте. О намерении внести новую версию законопроекта публично объявил 20 декабря представитель Президента в Думе Александр Котенков, оценив при этом крашенинниковский проект так: «Он является сырым и уже не отвечает сегодняшним требованиям»²²³. И действительно, Комитет по законодательству отступился от проекта и 26 декабря обратился к Правительству с предложением внести поправки в законопроекты²²⁴.

И действительно, 10 января 2002 г. Минюст, после консультаций с Администрацией Президента, направил в Думу для ознакомления (а не внес на рассмотрение) новый законопроект, точнее два — «О борьбе с экстремистской деятельностью» и о внесении связанных с ним поправок в другие законы²²⁵. Проект Министерства юстиции должен был заместить все предыдущие, исходившие от исполнительной власти, но пока рассматривался скорее как набросок поправок к ним. Авторы стремились дать концептуально внятное определение экстремизма в духе доклада ИНДЕМ — то есть делая акцент не на собственно преступную деятельность в обычном смысле этого слова, пусть и мотивированную политически, а на идеологическую сторону. Вот как это было сформулировано:

«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

²²² Так в беседе с автором говорили сотрудники Комитета по законодательству.

²²³ 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>).

²²⁴ Законопроект и сопутствующие ему документы (включая решение Комитета по законодательству №72 от 26 декабря 2001 г.) были опубликованы 22 января 2002 г. на сайте «Государственно-конфессиональные отношения» (<http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1356>). Сейчас старый контент сайта удален, но эти материалы доступны в архиве интернета по адресу: <http://web.archive.org/web/20020727160451/http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?action=show&obj=1356>.

²²⁵ Там же. Эта часть главы дописана в 2013 г.

строю, нарушения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а равно наделяния 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;

Не является экстремистской деятельностью защита идей социальной справедливости, а также требования соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, общественными и религиозными объединениями, иными организациями, средствами массовой информации установленных законом прав и свобод граждан, а равно законных интересов организаций и протесты против нарушений указанных прав, свобод и законных интересов, при условии, если эти требования и протесты осуществляются в формах, не противоречащих закону;

экстремистская организация — это политическая партия, общественное (религиозное) объединение (независимо от факта государственной регистрации), иные организации, их союзы и ассоциации, которые в своих решениях, постановлениях, резолюциях и иных документах руководящих органов (руководителей), в вероучении и (или) соответствующей ему практике, публикациях в средствах массовой информации или иным образом признают допустимость осуществления экстремистской деятельности либо осуществляют экстремистскую деятельность, а равно содействуют в любой форме ее осуществлению;

запрещенная организация — это экстремистская организация, деятельность которой запрещена вступившим в законную силу решением суда по основаниям и в порядке, установленным федеральными законами;

экстремистские материалы — это официальные документы общественных религиозных объединений, публикации в средствах массовой

информации, произведения литературы и искусства, символика и иная информация, запечатленная на материальных, в том числе, электронных носителях информации, пропагандирующие допустимость, возможность и желательность осуществления экстремистской деятельности».

Заметим, что выражение «общественно опасные деяния» могло рассматриваться как синоним понятия «преступления и правонарушения» или даже скорее как синоним понятия «преступления». А в целом вводимые понятия усваивали опыт предыдущих проектов и в некоторых частях превосходили принятый позже закон «О противодействии экстремистской деятельности», но только не в части собственно определения экстремизма: в принятом позже законе общее определение вообще отсутствовало, и понятие «экстремистская деятельность» раскрывалась через список предположительно общественно опасных деяний, часть которых, впрочем, не была описана в законодательстве даже как правонарушение.

Был расширен механизм привлечения организаций к ответственности за деятельность членов их руководства. Объединение, чтобы избежать запрета в десятидневный срок, должно было отмежеваться о любых экстремистских, в смысле законопроекта, высказываний своих руководителей (или даже руководителей подразделений), от руководителей, осужденных за «преступление, являющееся проявлением экстремистской деятельности», или распространивших экстремистские материалы.

Вообще, запрет за экстремистскую деятельность должен был производиться без предварительных предупреждений. На период рассмотрения судом вопроса о запрете деятельность организации должна была быть приостановлена. А сам запрет влек, помимо прочего, запрет на распространение документов и печатной продукции организации и «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». Попытки продолжения деятельности должны были влечь уголовную ответственность.

Примечательно, что законопроект содержал достаточно детально прописанный механизм по «борьбе с экстремизмом» в интернете (который был назван «информационно-телекоммуникационными сетями»). Ст. 8 законопроекта предписывала, что в случае размещения экстремистских материалов или материалов экстремистских организаций в интернете (соответственно, предполагалось, что до этого были вынесены судебные решения о признании материалов или организаций экстремистскими) прокуратура требует от администратора сайта убрать материал, а если того не происходит в 24 часа, то работа сайта должна быть заблокирована

хостинг-провайдером, но по отдельному решению суда, которое должно быть принято в пятидневный срок. Ситуация, когда хостинг-провайдер не подчинится решению суда, например, потому что находится вне России, не рассматривалась. Та же статья отдельно возлагала на администраторов сайтов и хостинг-провайдеров обязанность удалять экстремистские реплики «при проведении дискуссий и обсуждений».

Как и в позже принятом законе, в этом законопроекте содержались два не связанных друг с другом определения экстремистских материалов, а точнее, даже три. Одно было включено в общие понятия в ст. 1 предлагаемого закона (см. выше).

Под экстремистскими материалами в статье о СМИ законопроект понимал публикации СМИ, признанные экстремистскими судом по представлению прокурора. Таковое решение предполагало предупреждение в адрес издания. Закрытие издания становилось возможным после двух таких предупреждений в течение года (не на третий раз, а именно по факту двух предупреждений). Кстати организация за дважды изданные экстремистские материалы только лишалась бы издательской лицензии (которая тогда требовалась по закону).

Но была и отдельная ст. 10 про эти материалы. Там они делились на три категории:

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».

Согласно этой статье, материалы только третьей категории определялась посредством судебного решения, для первых двух считалось достаточным решения «федеральной комиссии по борьбе с экстремизмом». Эта же комиссия должна была формировать федеральный список экстремистских материалов и публиковать его. А еще при комиссии должен был быть создан банк данных, включающий в том числе и оперативные данные – об экстремистских, но еще не запрещенных организациях, о подозреваемых по соответствующим преступлениям, и группировках, члены которых совершают преступления, «являющиеся проявлениями экстремистской деятельности», а также об организациях, как-либо помогающих экстремистам.

Примечательно также, что «пробный» законопроект, разработанный на фоне начала второй чеченской войны, тесно связанной с темой «ваххабизма», уделил особое внимание регулированию в области религии: в нем предлагалось воссоздать централизованный орган по отношениям с религиозными организациями (таковой орган был упразднен еще в эпоху «перестройки», но предложения по его воссозданию регулярно вносятся и донныне), только назван он был федеральным государственным органом «по оказанию помощи религиозным организациям».

Законопроект предполагал ответственность за распространение экстремистских материалов, но не вводил ее (видимо, просто по оплошности). Зато он вводил две новые статьи в УК 282¹ и 282², криминализующие возобновление деятельности, соответственно, запрещенной организации и запрещенного издания. Наказания для рядовых активистов предполагались до 2 лет лишения свободы, для лидеров — до 5, а с использованием служебного положения — до 8 лет.

Более того, законопроект в неявном виде вводил понятие «религиозного экстремизма», объединяя в нем два основных угрожающих фактора, которые общество к тому времени видело в религии: «религиозный терроризм» и «тоталитарные секты»²²⁶. Достаточно привести полностью текст предлагаемой новой ст. 14-1 закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»:

«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

²²⁶ Примечание 2013 года: подробнее о ряде инициатив, выдвинутых до и после описываемых событий, я писал в: Verkhovsky A. Russian Approaches to Extremism, Nationalism and Religion // Russia and Islam: State, Society and Radicalism / Ed. by Roland Dannreuther; Luke March. London and New York: Routledge, 2010. P. 26–43.

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 выходу 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».

Виктор Зоркальцев, продолжавший оппонировать, фактически — от имени КПРФ, антиэкстремистским инициативам исполнительной власти, немедленно выступил с собственным законопроектом, названным «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации»²²⁷. Формально этот законопроект так и не был внесен, был опубликован в интернете 14 февраля и сыграл только роль полемического хода в противостоянии с вышеописанным законопроектом, который и сам обсуждался довольно недолго²²⁸. Поэтому достаточно описать этот проект Зоркальцева лишь вкратце.

²²⁷ Текст законопроекта сейчас доступен здесь: Проект Федерального закона «О противодействии пропаганде религиозного экстремизма в Российской Федерации» (Автор — депутат Государственной Думы Зоркальцев В.И.), весна 2002 г. // Сайт «Старая Русь». Б.д. (http://www.cddk.ru/gos_i_religia/law/pr/extr/zork-extr/001.htm).

²²⁸ Судя по датам, да и по тексту, законопроект Зоркальцева готовился в страшной спешке. Но, тем не менее, автор вполне мог опираться на какие-то более ранние наработки, о которых мне, к сожалению, ничего не известно. Позже Зоркальцев вообще стал говорить, что такого понятия, как «религиозный экстремизм», и быть не должно. См.: По мнению Виктора Зоркальцева, религиозного экстремизма не существует // Сайт Центра «Панорама». 2002. 20 ноября (<http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/opi/02/11/002.html>).

Предлагаемый текст закона начинался со ссылок одновременно на три концепции: свободу совести, «духовную безопасность» и «религиозный экстремизм». Если первая отсылала к Конституции, то две другие — только к риторике, популярной в ранние путинские годы в политической и околонучной среде²²⁹.

Соответственно, определение экстремизма в законопроекте было во многом похоже на вышеприведенное, то есть включало те же отголоски тем «религиозного терроризма» и «экспансии тоталитарных сект», но в более гротескном виде. А также было дополнено характерной тогда для значительной части КПРФ оппозицией сближению государства и РПЦ. Вот это определение из ст. 1 законопроекта:

«1. 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 неравенства 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 меди-

²²⁹ См. об этом подробнее: Фейган Джералдин. Государственная Дума рассматривает новые законопроекты о религии // Сервер христианского общения. 2002. 9 апреля (<http://jesuschrist.ru/news/2002/4/9/1317#.UUwADzdveAA>); Верховский А. Беспокойное соседство: Русская Православная Церковь и путинское государство; Исламофобия после 11 сентября // Россия Путина. Пристрастный взгляд. М.: Центр «Панорама», 2003. С. 79–145.

цинских 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.

2. 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.

3. Под пропагандой религиозного экстремизма в настоящем Федеральном законе понимается публичное распространение экстремистской идеологии и оправдание экстремистской практики в средствах массовой информации, посредством проведения собраний, митингов, демонстрации, шествий, пикетирований, через печатные, изобразительные, аудио-, видео-, фото- и киноматериалы, в проповеди».

Собственно механизм противодействия «пропаганде религиозного экстремизма» состоял из беспорядочных отсылочных норм (порой отсылающих в пустоту). Включены были также гарантии сохранения основных свобод, но в несколько анекдотической форме; например, п. 2 ст. 2 прямо утверждал: «Запрещение пропаганды религиозного экстремизма не ограничивает прав и свобод граждан, если реализация этих прав и свобод не направлена на пропаганду религиозного экстремизма».

Эпилог

Как ни странно, проект Министерства юстиции не стал основой для официального законопроекта. Так что этот проект, как и зоркальцевский, представляет теперь только исторический интерес. Вместо него президент Путин уже 29 апреля 2002 г. внес другой законопроект — «О противодействии экстремистской деятельности» и сопутствующий ему проект внесения поправок в другие законы. По содержанию разработчики из Главного правового управления Администрации Президента²³⁰ многое заимствовали из проекта Минюста, но были и принципиальные изменения. Два главных: понятие «религиозного экстремизма» было целиком отброшено, а само понятие экстремизма утратило какие бы то ни было родовые признаки и было определено просто списком деяний. Были, конечно, и другие изменения. Первоначальный вариант законопроекта²³¹ подвергся некоторым изменениям во втором чтении, причем изменения были как в лучшую, так и в худшую сторону. Новое законодательство было окончательно принято²³² Думой уже 27 июня и вступило в силу в августе. В дальнейшем оно не раз подвергалось модификациям, наиболее масштабным — в 2006 и 2007 годах²³³.

Соответственно, правительственный законопроект отмер сам собой и был формально снят с рассмотрения 4 июня²³⁴. История антиэкстремистского законодательства 90-х закончилась и началась новая история — история развития и применения комплексного антиэкстремистского законодательства.

²³⁰ Предположительно, авторы законопроекта находились именно там, хотя уверенности в этом пока нет.

²³¹ Был опубликован в главе «Президентские “антиэкстремистские” законопроекты» // Государство против радикального национализма. С. 162–178.

²³² Доступно в главе «Закон “О противодействии экстремистской деятельности” и связанные с ним изменения в законодательстве» // Там же. С. 179–201.

²³³ Подробно описаны вместе с анализом самого закона и первыми опытами применения в: Верховский А., Кожевникова Г. Три года противодействия.

²³⁴ Протокол заседания Совета Думы доступен: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_id.nsf/SGDProt&FBCD3152CD1BE75BC32579990040FE74](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_id.nsf/SGDProt&FBCD3152CD1BE75BC32579990040FE74).