

УДК-323, 343, 343.3, 343.4

DOI: 10.18384/2949-5164-2024-3-89-101

ПРОБЛЕМА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ПОЛИТИЧЕСКОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ В РФ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х ГГ.

Волгин Е. И.*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить основные противоречия процесса, направленного на разработку и принятие закона о противодействии политическому экстремизму в России во второй половине 1990-х гг.

Процедура и методы. Рассмотрены законодательные инициативы, направленные на противодействие идеологии и практики политического экстремизма, исходящие от депутатов Государственной Думы, Московской городской думы, а также Комиссии по противодействию политическому экстремизму при Президенте. Для наиболее полного раскрытия темы были использованы проблемно-хронологический, институциональный, системный, а также формально-юридический подходы.

Результаты. Проведённый анализ показал, что принятие специального «антиэкстремистского» закона в те годы не относилось к числу приоритетных задач как законодательной, так и федеральной исполнительной власти. Исследование доказывает общую незаинтересованность как власти, так и парламентской оппозиции в принятии советующего нормативного акта, продиктованную политическими соображениями.

Теоретическая и/или практическая значимость. В статье обобщён законодательный материал по исследуемой теме, в научный оборот введены новые документы, предложена авторская трактовка понятия «экстремизм».

Ключевые слова: Государственная Дума, закон, Московская городская дума, прокуратура, уголовный кодекс, фашизм, экстремизм

THE PROBLEM OF ADOPTING A LAW ON COUNTERING POLITICAL EXTREMISM IN RUSSIAN FEDERATION IN THE SECOND HALF OF THE 1990S

E. Volgin*Lomonosov Moscow State University
Leninskie gori 1, Moscow 119991, Russian Federation*

Abstract

Aim. To identify the main contradictions of the process aimed at developing and adopting a law on countering political extremism in Russia in the second half of the 1990s.

Methodology. Legislative initiatives aimed at countering the ideology and practice of political extremism, coming from deputies of the State Duma, the Moscow City Duma, as well as the Commission for Combating Political Extremism under the President, are considered. For the most complete disclosure of the topic, problem-chronological, institutional, systemic, as well as formal legal approaches were used.

Results. The analysis showed that the adoption of a special “anti-extremist” law in those years was not among the priority tasks of both the legislative and federal executive authorities. The study proves

the general disinterest of both the authorities and the parliamentary opposition in the adoption of an advisory normative act dictated by political considerations.

Research implications. The article summarizes the legislative material on the topic under study, new documents are introduced into scientific circulation, and the author's interpretation of the concept of "extremism" is proposed.

Keywords: State Duma, law, Moscow City Duma, prosecutor's office, criminal code, fascism, extremism

Введение

Термин «политический экстремизм» вошёл в отечественный лексикон в позднесоветский период, когда союзное государство, утратив былую стабильность, вступило в фазу дезинтеграции [12, с. 76]. В 1990-е гг., которые стали для независимой России временем серьёзных испытаний, порой казалось, что экстремизм превратился едва ли не в политический мейнстрим как власти, так и оппозиции. Тем не менее в российском законодательстве этот термин тогда не получил необходимого объяснения. Лишь в 2002 г. был принят закон «О противодействии экстремистской деятельности», который, однако, также не даёт определения самого термина «экстремизм», указывая лишь на перечень преступлений экстремистской направленности [13, с. 152]. Данное обстоятельство лишний раз доказывает, что понятие «экстремизм» больше политологическое, нежели правовое. Даже краткий обзор современных подходов демонстрирует, насколько широки границы известного феномена в оценках политологов и правоведов.

Так, например, Д. В. Кулакова указывает, что общей тенденцией в определении термина является рассмотрение экстремизма как негативного девиантного поведения личности, нарушающего принятые в обществе коренные устои, конституционные основы [7, с. 61]. Однако при таком подходе экстремизм становится практически неотличим от обычного хулиганства.

Ш. Б. Магомедов и А.М. Абдулатипов считают сутью политического экстремизма противодействие общественно-

политическим структурам и институтам с использованием силовых методов, подрыв стабильности общественно-политической обстановки [9, с. 140]. Такое определение, к сожалению, также мало что объясняет. Кроме того, далеко не всегда современные экстремисты используют «грубую силу» (особенно, если речь идёт об атаках на компьютерные сети с целью дестабилизации работы государственных или общественных органов).

Б. А. Тарчоков называет экстремизм опасным явлением, которое нарушает общественный порядок, а также подрывает устои государства. Экстремизм, помимо прочего, покушается на основные права и свободы человека, закреплённые в Конституции РФ [13, с. 152]. Последнее замечание кажется нам особенно важным. Однако более продуманным, на наш взгляд, кажется определение В. Н. Найдено, который рассматривает экстремизм как сложное социально-политическое явление, включающее идеологию и практику нелегитимного использования насилия и разжигания вражды и ненависти на политической, расовой, национальной, социальной, религиозной и иной значимой основе для достижения субъектами социально-политического противоборства своих целей [10, с. 227].

Наиболее важным моментом в этом определении является, во-первых, то, что экстремизм предстаёт здесь не только в качестве насильственной практики, но также идеологии, которая готова прибегнуть к незаконным насильственным действиям для достижения определённых целей. В отличие от терроризма, который являет собой демонстративный акт свер-

шившегося политически мотивированного насилия, экстремизм больше играет роль некоего «дамоклова меча», занесённого над устоявшимся порядком вещей различными «несистемными» игроками. Данную ситуацию лучше всего подметил «главный экстремист» постсоветской России Э. Лимонов. «Мы, конечно, экстремисты, но ни капли крови ещё не пролили...», – заявил как-то лидер НБП [8, с. 42]. Во-вторых, В. Н. Найдено выделяет такой существенный момент, как целеполагание. Именно он отличает экстремизм от вандализма или банального хулиганства.

Формат настоящей статьи не позволяет нам углубиться в политико-правовой дискурс, посвящённый раскрытию феномена политического экстремизма. Поэтому, принимая во внимание вышеупомянутые суждения, попытаемся сформулировать собственное определение данного понятия.

Итак, экстремизм представляет собой идеологию и практику, которые допускают решение политических, национальных, религиозных и иных социально значимых проблем посредством массового нарушения прав и свобод человека и гражданина. Именно пренебрежение конституционными правами, которое может выражаться как в открытых насильственных действиях, в дискредитации (либо в неоправданном возвышении) граждан по национальным, социальным, религиозным, гендерным или иным признакам, так и в попытках дестабилизации работы органов государственной власти и управления, объектов инфраструктуры, ответственных за обеспечение жизнедеятельности общества, составляет, на наш взгляд, сущность экстремизма.

Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы на основании различных материалов (нормативных актов и законопроектов, данных периодической печати, информационных ресурсов, а также имеющейся в нашем распоряжении литературы) выявить основные противоречия

процесса, направленного на разработку и принятие нормативных актов, которые в свою очередь необходимы для противодействия распространению идеологии и практики политического экстремизма в России второй половины 1990-х гг.

Научная новизна исследования заключается в попытке осмысления государственно-правовой политики, направленной на борьбу с различными формами политического радикализма как некоей целостной и в то же время крайне противоречивой и дискретной стратегии, которая осуществлялась в условиях кризисной ситуации в стране. Полученные знания позволят лучше осмыслить те изменения, которые произошли в понимании политического экстремизма на государственно-правовом уровне в последующие годы.

Антиэкстремистское законодательство постсоветской России 1990-х гг. и правоприменительная практика

В России 1990-х гг., по различным оценкам, действовало порядка 50 радикальных общественно-политических организаций [6, с. 33]. При этом лишь некоторые из них обладали всероссийской регистрацией, т. е. могли участвовать в выборах в Думу. Однако в ходе парламентской кампании 1995 г. радикалы, как «справа», так и «слева», потерпели поражение, а их электоральные перспективы оставляли желать лучшего. Тем не менее сам факт существования радикальных (откровенно профашистских) группировок, их возможность беспрепятственно пропагандировать идеологию и практику нацизма (националистическую пропаганду в России осуществляли от 150 до 300 периодических изданий¹) в условиях ухудшавшейся ситуации создавали потенциальные угрозы конституционному строю.

¹ Шолль Ш., Кондаков Е. «Ваш Коль тоже еврей» // Московские новости. 1998. 28 июня – 5 июля; Красносельский М. Фашизм в России виден невооруженным глазом // Независимая газета. 1998. 11 сентября.

Зачастую высокопоставленные правоохранители, в задачи которых входило противодействие политическому экстремизму, оправдывали сложившуюся ситуацию отсутствием в России цельного антиэкстремистского законодательства. С другой стороны, в стране имелись серьёзные правовые наработки, которые были способны воспрепятствовать институализации радикальных политических структур. Это, прежде всего, положения Конституции РФ, Федеральные законы от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» и «Об увековечивании Победы советского народа в Великой Отечественной войне...», Указ Президента 1995 г. «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ» и т. д.

В мае 1996 г. Государственная Дума приняла новый Уголовный кодекс (вступил в силу 1 января 1997 г.). Несмотря на то, что понятие «политический экстремизм» здесь отсутствовало, обновлённое уголовное законодательство охватывало широкий спектр преступлений, совершаемых на почве политической, национальной или религиозной вражды и ненависти. По словам заместителя Генпрокурора В. Давыдова, ответственность за действия, которые в той или иной степени можно было отнести к экстремистским, была закреплена как минимум в 13 (по нашим подсчётам – в 16) уголовных статьях. Весьма точно «антиэкстремистская» сущность нового УК была подмечена потенциальными радикалами. «Буржуазный уголовный кодекс..., – писала леворадикальная газета «Бумбараш», – исчерпывающе описывает революционную деятельность»¹ [11, с. 29].

С другой стороны, А. Баркашов, лидер одиозного «Русского национального

единства», напротив, считал действовавшее законодательство весьма комфортным для деятельности своей организации. «Нас устраивают нынешние законы и Конституция...», – заявил лидер РНЕ на учредительном съезде движения (февраль 1997)² [4, с. 56]. Действительно, если взять, к примеру, «наиболее экстремистскую» ст. 282 нового УК (возбуждение национальной вражды) в её изначальной редакции, то, казалось, что эта норма (равно как и предшествовавшая ей ст. 74 УК РСФСР) по-прежнему оставалась недействующей. Действительно, общая статистика уголовных дел, возбуждённых по ст. 282, если сравнивать её с количеством вынесенных приговоров, косвенно доказывала слова «главного русского националиста». По словам замгенпрокурора А. Розанова, в 1997–1998 гг. в производстве находилось не менее 40 уголовных дел, возбуждённых по ст. 282. Однако в суды было направлено 12, а число осуждённых составило 9 чел. При этом к реальным срокам было приговорено лишь двое³ [4, с. 58].

Не пытаясь доказать или же, напротив, опровергнуть весьма распространённый в российских либеральных СМИ 1990-х гг. тезис о якобы скрытой симпатии правоохранителей к разного рода национал-шовинистам, отметим, что серьёзным препятствием на пути привлечения последних к уголовной ответственности стали действия самой генпрокуратуры. В мае 1998 г. появились методические рекомендации о расследовании уголовных дел, возбуждаемых по ст. 282. Согласно этим рекомендациям, чтобы установить наличие состава преступления, следствие было обязано доказать прямой умысел обвиняемого в возбуждении национальной (расовой, религиозной) вражды. Таким образом, ст. 282, предусматривавшая

¹ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. № 2954; Политический экстремизм в РФ и конституционные меры борьбы с ним: материалы конференции, 31 марта – 1 апреля 1998 г. М.: Известия, 1998. С. 24, 101, 105.

² Политический экстремизм в РФ... С. 101, 105; Катерли Н. Есть такой закон! // Известия. 1999. 5 февраля.

³ Заподинская Е. Макашов дорого обойдется следствию // Ё. 1998. 2 декабря.

прямую уголовную ответственность за возбуждение национальной или религиозной розни независимо от умысла субъекта данного преступления, была «аккуратно» переформатирована в прежнюю ст. 74 УК, криминализовавшую исключительно злонамеренные действия различного рода шовинистов и религиозных радикалов¹. Более того, по каждому из таких дел следователь был обязан провести комплексную судебную экспертизу. На практике это приводило к затягиванию сроков расследования, влияло на качество следствия и правильность принимаемых решений.

II Дума и проблема принятия «антифашистского» законодательства

Депутаты II Думы унаследовали проблему разработки и принятия антиэкстремистского (антифашистского) законодательства у своих предшественников, которые так и не смогли выбрать оптимальный вариант (из 3 предложенных). При этом сами депутаты Госдумы как первого, так и второго созыва, значительная часть которых состояла в оппозиционных (коммунистических и национал-патриотических) фракциях, были крайне скептически настроены в отношении подобных законодательных инициатив, ибо прекрасно понимали, что в случае их принятия они сами могут подпасть под действия соответствующих актов. Поэтому депутаты II Думы успешно «отбили» несколько законодательных инициатив как своих коллег, так и депутатов столичного парламента.

Первой такой инициативой стал проект закона «О запрещении пропаганды фашизма в РФ», который предложил глава Комитета по делам общественных и религиозных объединений, член фракции КПрФ В. Зоркальцев. Этот документ был в числе тех 3 законопроектов, которые были отклонены I Думой, и вот

теперь повторно вносился в нижнюю палату. По сравнению с первым вариантом «закон Зоркальцева» не претерпел существенных изменений. В представленной версии фашизм определялся как «идеология и практика господства одних наций и рас и подавления других, выражающаяся в посягательствах на права и свободы граждан, культе жестокости и насилия».

Это, прямо скажем, не вполне удачное определение, равно как и само содержание законопроекта, вызвало справедливую критику президента. Глава государства указывал, что предлагаемое определение представляется весьма неопределённым, а это, в свою очередь, лишает законопроект механизма реализации и может привести к необоснованным нарушениям прав и свобод граждан. Президент также обратил внимание разработчиков на то, что некоторые положения законопроекта являются оценочными, а многие формулировки («фашистские главари») носят не правовой, а политико-идеологический характер. Президент предлагал депутатам вообще прекратить работу над подобным законопроектом и сосредоточиться на разработке правовых механизмов противодействия любым проявлениям экстремизма² [1, с. 102–103].

После столь негативного отзыва было ясно, что «проект Зоркальцева» не имеет перспектив. Впрочем, это понимали и сами депутаты. Деликатно и почти без дискуссий одобрив законопроект в первом и втором чтениях, парламентарии (в основном коммунисты-радикалы и жириновцы), до того хранившие «тактическое молчание», подвергли «антифашистский закон» разгромной критике в третьем чтении (21 марта 1997 г.), потребовав (вслед за главой государства) изъять его из повестки дня³.

² Законопроект – документ правовой, а не политико-идеологический // Российские вести. 1996. № 136.

³ Стенограмма заседания Государственной Думы от 21 марта 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2793/> (дата обращения: 19.11.2023).

¹ Люкайтис Д. Дело погромной важности // Ё Власть. 1999. № 39. С. 18.

Гораздо быстрее депутаты «разобрались» с законопроектом Е. Прошечкина, депутата Московской городской думы, президента Московского антифашистского центра «О запрещении деятельности экстремистских общественных объединений в России». Этот документ также был в числе отклонённых I Думой. 3 апреля 1996 г. законопроект был повторно вынесен на рассмотрение нижней палаты. «Закон Прошечкина», как и его конкурент, не претерпел существенных изменений. Он отличался компактностью (всего 5 статей) и содержал указание на характерные признаки экстремистских объединений (7 критериев). Здесь устанавливалась ответственность руководящих органов общественных объединений, а также их лидеров за действия, которые могли повлечь признание соответствующих структур экстремистскими. Принятие данного акта предполагало проведение ревизии зарегистрированных партий и движений на предмет выявления среди них политическими радикалов с последующей ликвидацией¹.

Разумеется, Комитет по делам общественных и религиозных объединений во главе с В. Зоркальцевым предложил документ отклонить. Правовое управление Аппарата Госдумы, в свою очередь, смущало положение, согласно которому экстремистскими могли быть признаны те общественные объединения, которые, помимо национал-социалистических и фашистских режимов, публично одобряли «иные тоталитарные режимы» (при таком раскладе под нож легко могли попасть коммунисты). Именно эта фраза раздражала депутатов I Думы, но по каким-то причинам сохранилась в тексте. Впрочем, Прошечкин был готов снять спорное законоположение во втором чтении [5], которого, однако, не случилось. Члены фракций ЛДПР и КПРФ, подвергнув законопроект критике и даже обвинив его автора в «неуважении к Думе» (повторно

пытается «навязать» уже однажды отклонённый вариант), «зарубили» документ подавляющим большинством голосов².

Однако Е. Прошечкин не думал отступать. 19 февраля 1997 г. Мосгордума по его инициативе единогласно предложила дополнить ст. 282 пунктом, предусматривающим уголовную ответственность за оправдание преступлений национал-социалистического, фашистского и иных режимов, совершавших акты геноцида и другие действия, признаваемые преступными международным уголовным правом. На этот раз непримиримую позицию в отношении законопроекта занял Комитет по законодательству и судебной реформе во главе с коммунистом А. Лукьяновым, который заявил: «Подразумевается в этом законе вовсе не столько фашизм. Поэтому тут всё ясно» [2; 5].

29 октября 1997 г. законопроект всё-таки был вынесен на пленарное заседание. Прошечкин, отстаивая свой вариант, ссылаясь на опыт ряда западноевропейских стран, законодательство которых предусматривало уголовную ответственность за прославление или нарочитое преуменьшение нацистских злодеяний. Председатель МАФЦ также вспомнил принятый I Думой ФЗ «Об увековечивании Победы советского народа...», согласно которому Россия брала на себя обязательство бороться с любыми проявлениями фашизма. Однако эти аргументы не возымели действия. Коммунисты и жириновцы вновь раскритиковали законопроект как вредный, антидемократичный и антиконституционный. Не помог и последний козырь, который Прошечкин извлёк перед самым голосованием: «Вот примем такой закон – инвестиции в Россию больше пойдут...»³.

² Стенограмма заседания Государственной Думы от 3 апреля 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2962/> (дата обращения: 09.11.2023).

³ Стенограмма заседания Государственной Думы от 29 октября 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2681/> (дата обращения: 12.11.2023).

¹ СОЗД ГД: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96037631-2> (дата обращения: 08.11.2023).

Московская городская дума в борьбе с фашизмом

Не найдя понимания у федерального законодателя, депутаты Мосгордумы решили противостоять фашизму в отдельно взятой столице. В ноябре 1996 г. МГД по инициативе Е. Прошечкина приняла в первом чтении закон об административной ответственности за изготовление и распространение нацистской символики. Этот нормативный акт мыслился как продолжение ФЗ «Об увековечивании Победы советского народа...»¹, который запрещал использовать нацистскую символику «в любой форме», однако не предусматривал каких-либо санкций за нарушение этого запрета (соответствующие поправки так и не были внесены в УК и КоАП)².

15 января 1997 г. закон «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории г. Москвы» был окончательно принят МГД³. Закон, как следовало из его названия, запрещал изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории г. Москвы. Под нацистской символикой понимались любые артефакты (знамёна, значки, униформа, а также приветствия и пароли), которые представляли собой «воспроизведение в любой форме» символики, использовавшейся НСДАП или фашистской партией Италии (свастики, фасции, приветственные жесты и т. д.). Наруше-

ние данного запрета влекло административную ответственность в виде денежного штрафа, исправительных работ или административного ареста сроком на 15 суток. Если правонарушение совершалось иностранными гражданами или лицами без гражданства, наказанием могло стать административное выдворение за пределы РФ.

Вышеназванный закон действовал исключительно на территории одного субъекта РФ, а предусмотренные им санкции были ограничены административным взысканием, поскольку МГД в рамках своих полномочий не могла устанавливать уголовную ответственность за противоправные действия. В этой связи 15 октября 1997 г. Мосгордума по инициативе теперь уже экс-депутата Е. Прошечкина в очередной раз выступила с законодательной инициативой, которая заключалась в том, чтобы дополнить ст. 282 УК пунктом «Об уголовной ответственности за использование в любой форме нацистской символики в РФ». Данная статья могла предусматривать лишение свободы сроком до 3 лет.

На этот раз Правовое управление Аппарата Госдумы было вынуждено признать, что предложенный законопроект действительно устраняет пробел в законодательстве, возникший в связи с запретом нацистской символики в ФЗ «Об увековечении Победы...». Вместе с тем парламентские эксперты выразили сомнение в том, что все описанные в законопроекте действия должны квалифицироваться именно как уголовное, а не административное правонарушение. Кроме того, 20 июля 1997 г. в первом чтении был принят новый Кодекс об административных правонарушениях⁴, где предусматривалась ответственность за демонстрацию

¹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941 – 1945 годов» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928.

² Баранов А. Фашизм не пройдёт! В отдельно взятом городе... // Правда-5. 1996. 16 ноября; На пороге эры политического экстремизма // Открытая политика. 1998. № 6. С. 56.

³ Закон г. Москвы № 1 от 15 января 1997 г. «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории г. Москвы» [Электронный ресурс]. URL: https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/corebofs002080000lrn7ml9k8su89nc (дата обращения: 12.11.2023).

⁴ Постановление Московской городской думы от 15 октября 1997 г. «О законодательной инициативе Московской городской Думы “О проекте Федерального закона “О внесении дополнения в Уголовный кодекс РФ”» (с изменениями на 27 марта 2002) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8305926> (дата обращения: 15.11.2023).

фашистской символики с целью её пропаганды (новый КоАП вступит в силу лишь 30 декабря 2001) [1, с. 97–98].

Возвращаясь к закону г. Москвы, следует отметить, что этот нормативный акт оказался неработающим, а в правоохранительных органах столицы едва знали о его существовании. За 2 года с момента его принятия был известен лишь 1 случай применения данного акта, когда сутки административного ареста получил торговец значками со свастикой в Измайловском парке. Главное препятствие, делавшее этот акт бездействующим, заключалось в его нестыковке с федеральным КоАП. Дело в том, что некоторые виды санкций, которые предусматривал данный правовой акт (административный арест, исправительные работы, выдворение за пределы страны), могли налагаться только за нарушение федеральных, но не региональных законов. Кроме того, напомним, что в действовавшем Кодексе об административных правонарушениях статья о наказании за использование нацистской символики пока что отсутствовала. Поэтому неудивительно, что все 9 административных производств¹ по фактам демонстрации, изготовления и распространения нацистской символики, которые прокуратура Москвы направила в суд в соответствии с данным законом, были прекращены [3, с. 78].

Московский «антифашистский» акт: проблема перезагрузки

О том, что московский закон не работает, столичная прокуратура вспомнила лишь только после резонансного «марша» РНЕ в январе 1999 г., который баркашовцы совершили по северным окраинам Москвы. Столь дерзкая акция «русских фашистов» вызвала у самого высокого начальства желание взяться за «черно-

рубашечников» всерьёз. В этой связи в прокуратуре г. Москвы решили «реанимировать» неработавший закон путём внесения в него поправок. Так, столичный прокурор С. Герасимов (который до того отказывался возбуждать уголовное дело против Баркашова) теперь сам предложил в качестве административного взыскания ограничиться исключительно штрафом, а рассмотрение дел о демонстрации, изготовлении и распространении нацистской символики поручить не районным (федеральными) судам, а начальникам отделов внутренних дел муниципальных районов Москвы. Чтобы стимулировать милицеских начальников, поправки предусматривали перечисление на содержание и развитие материально-технической базы ГУВД г. Москвы 25% от суммы назначенных денежных взысканий².

В феврале 1999 г. обновлённый законопроект был представлен Мосгорпрокуратурой депутатам столичного парламента, которые первоначально отвергли поправки. Московские парламентарии не хотели отдавать соответствующие дела на откуп милицеским начальникам. Тем не менее 3 марта 1999 г. Мосгордума приняла поправки в первом чтении, а 20 мая документ был окончательно утверждён депутатами³. При этом далеко не все «фа-

² Ямшанов Б. Куда же смотрит прокуратура? // Российская газета. 1999. 2 февраля; Люкайтис Д. В Москве за свастики судить не будут // Ё. 1999. 10 февраля; Катанян К. Эмблема РНЕ будет приравнена к свастике // Известия. 1999. 25 февраля; Москва запретит нацистскую символику // Ё. 1999. 29 апреля; Люкайтис Д. Свастика нацисту не нужна // Ё. 1999. 21 мая.

³ Московская городская прокуратура внесла в Мосгордуму поправки к закону «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики в г. Москве» [Электронный ресурс]. URL: http://www.partinform.ru/scripts/partar1.dll?ViewDocument?cvs=&id=-833392532&login=guest_edqw&psw=loi1_21u11 (дата обращения: 14.11.2023); Москва запретит нацистскую символику // Ё. 1999. 29 апреля; Кашин С., Резник И. В Москве пытаются запретить фашизм // Ё. 1999. 4 марта; Скворцов М. Московские власти поставили на фашистах крест // Независимая газета. 1999. 21 мая.

¹ Ступин В. Правительство вне закона // Ё-Власть. 1998. № 32. С. 52–55; Катанян К. Эмблема РНЕ будет приравнена к свастике // Известия. 1999. 25 февраля; Ямшанов Б. Куда же смотрит прокуратура? // Российская газета. 1999. 2 февраля.

шествующие радикалы» использовали свастику или её стилизованное изображение. Данное обстоятельство лишний раз доказывало, что внесённые в московский закон поправки имели адресный характер и были направлены против движения «Русское национальное единство», символика которого напоминала стилизованную свастику (сами баркашовцы называли её «коловоротом»). Как бы то ни было, но к моменту вступления закона в силу структуры РНЕ в столице были практически полностью ликвидированы в судебном порядке. Поэтому данный акт стал символическим завершением войны против баркашовцев, начатой Ю. Лужковым ещё декабре 1998 г.¹

Законодательные инициативы Комиссии по противодействию политическому экстремизму при Президенте

Разработкой антиэкстремистского законодательства занималась не только законодательная, но и исполнительная власть. Такая работа велась в рамках Комиссии по противодействию политическому экстремизму, созданной указом Б. Н. Ельцина 27 октября 1997 г. Результатом её работы стали 2 законопроекта: «О запрещении нацистской символики и литературы» и «О противодействии политическому экстремизму». Эти документы были разработаны в рамках Федеральной программы по противодействию политическому и религиозному экстремизму на 1999–2000 гг.

Проект закона «О запрещении нацистской символики и литературы» разрабатывался под эгидой Министерства юстиции и был внесён в нижнюю палату Правительством 10 августа 1998 г.

¹ Закон г. Москвы от 26 мая 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон г. Москвы от 15 января 1997 года “Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории города Москвы” [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/799277> (дата обращения: 14.11.2023).

Учитывая, что на территории Москвы с 1997 г. действовал похожий закон, разработчикам федерального акта было на что ориентироваться. Однако федеральный законопроект, в отличие от московского аналога, налагал запрет на изготовление, распространение и демонстрацию не только нацистской символики, но также ещё и соответствующей литературы. Под нацистской литературой понимались труды руководителей НСДАП и фашистской партии, а также иные публикации, которые обосновывали национальное или расовое превосходство либо оправдывали практику преступлений нацизма, осуждённых Нюрнбергским трибуналом. Кроме того, в разряд нацистских попадали публикации, содержащие призывы к геноциду, изданные типографским или иным техническим способом.

Также разработчики закона, выходя за рамки его названия, собирались запретить изготовление, распространение, демонстрацию аудио-, фото-, кино- и видеопродукции, которая содержала нацистскую символику либо воспроизводила выступления руководителей НСДАП и фашистской партии Италии, а также кино- и видеофильмы, которые оправдывали нацистские преступления, а равно содержали призывы к их совершению. При этом законопроект не предусматривал меры ответственности за нарушение установленных ограничений, а лишь отсылал «к действующему законодательству».

События в стране в августе–сентябре 1998 г. внесли корректировки в законодательный процесс. Лишь 8 октября 1998 г. проект закона «О запрещении нацистской символики и литературы» прошёл рассмотрение Совета Госдумы. Было принято решение включить его в программу законодательной работы осенней сессии. Однако Правовое управление Аппарата Госдумы, а также Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций отнесли к документу отрицательно. В итоге законопроект «за-

вис» в думских комитетах и нижней палате не рассматривался¹ [1, с. 122–123].

Гораздо радикальнее выглядел законопроект «О противодействии политическому экстремизму», который был одобрен Правительством в январе 1999 г. Представители либеральных СМИ, ознакомившись с этим документом, отмечали, что определённый экстремизм был не чужд и самим разработчикам. Под политическим экстремизмом здесь понималась деятельность общественных объединений, иных организаций, а также должностных лиц и граждан, направленная на насильственное изменение конституционного строя, захват или удержание власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, организацию незаконных вооружённых формирований, возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, а также публичные призывы к совершению в политических целях противоправных деяний. Как видно, несмотря на не вполне удачный стиль, а также неконкретность отдельных формулировок, разработчик старался воспроизвести в несколько расширенном виде ч. 5 ст. 13 Конституции.

Главным пунктом законопроекта являлось положение, которое предусматривало запрещение общественного объединения в случае установления того факта, что его структурные подразделения, руководители или отдельные члены с ведома хотя бы одного из руководящих органов, используя политические, организационные, пропагандистские, материальные и иные возможности данной

организации, занимались экстремистской деятельностью.

Более того, закон устанавливал «коллективную ответственность» общественного объединения за своего лидера или рядового члена, допустившего публичные призывы или высказывания экстремистского характера, но при этом не уточнившего, что он выражает сугубо личное мнение, а не позицию партии. Имея в своих рядах подобного субъекта, партия или движение должны были незамедлительно публично заявить о своём несогласии с его высказываниями или действиями. В противном случае такое объединение могло быть запрещено по решению суда.

С другой стороны, «институт дезавуирования», несмотря на неясность его отдельных положений (насколько быстро и решительно однопартийцы должны были отмежеваться от своего заблудшего товарища?), был призван несколько смягчить общую жёсткость положений о запрещении общественного объединения (хотя некоторые указывали на то, что данная норма может поставить лидеров оппозиции в положение «вечно оправдывающихся»).

На самом деле предусмотренный законом «институт дезавуирования» было бы правильнее назвать «статьёй им. Альберта Макашова». В октябре 1998 г. в ходе Всероссийской акции протеста генерал допустил ряд публичных антисемитских высказываний, но при этом избежал не только уголовного преследования, но даже персонального порицания со стороны Госдумы. Тогда Минюсту не удалось увязать позицию КППРФ, членом которой являлся Макашов, с экстремистскими выпадами генерала, чтобы наложить правовые санкции на саму компартию (как того желал Ельцин).

Проект закона «О противодействии политическому экстремизму» так и остался нереализованной законодательной инициативой. Перестановки в Правительстве после отставки кабинета

¹ СОЗД ГАС «Законотворчество»: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98067778-2> (дата обращения: 7.12.2023); Свастика на заборе – горе // Российские вести. 1998. № 67; Выжуртович В. Запрет на свастику // Известия. 1998. 1 августа; Люкайтис Д. Вставай, страна огромная! // Ъ. 1998. 1 августа; Рассафонова М. Фашисты будут сидеть в тюрьме // Новые известия. 1998. 1 августа; Катанян К. Никто не хочет называться фашистом // Новая газета. 1998. 1 июля; Камакин А. Нацистская символика вне закона // Независимая газета. 1998. 1 августа.

Е. Примакова затянули законодательный процесс. Лишь 8 июня 1999 г. правительство С. Степашина внесло в Думу данный законопроект, а также пакет сопутствующих поправок в действующее законодательство (УК, КоАП, ФЗ «Об общественных объединениях»). В сентябре 1999 г. документ был рассмотрен Советом Думы, однако не успел пройти даже первое чтение. В июне 2002 г. законопроект был снят с рассмотрения в связи с подготовкой ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ [1, с. 109, 124–129].

Заключение

Итак, на основании проведённого исследования можно сделать вывод о том, что разработка и принятие специального законодательства, направленного на борьбу с политическим экстремизмом, не относилась к числу приоритетных задач как Государственной Думы, так и федеральных органов исполнительной власти в 1990-е гг. С другой стороны, несмотря на сложности законодательного про-

цесса, в стране в первые постсоветские годы был принят необходимый корпус нормативно-правовых актов, призванных оградить государство и общество от различных проявлений политического, национального и религиозного радикализма. Неурегулированными оставались лишь некоторые ниши, которые пытался ликвидировать законодатель во второй половине 1990-х гг. При этом, учитывая глубокий кризис правоприменительной практики на фоне общего состояния российской государственности и раскола общества, многие законы, указы и постановления, в т. ч. направленные на противодействие распространению экстремистской идеологии и практики, попросту не работали.

Таким образом, в стране, несмотря на запрет, продолжали действовать десятки националистических (профашистских) группировок, выходили сотни периодических изданий, тиражирующие агрессивные материалы, а отдельные депутаты позволяли себе националистические высказывания, остававшиеся без последствий. Сложившаяся ситуация воздействовала на либеральные СМИ, которые давили на власть, обвиняя депутатов и правоохранителей в преступном бездействии. Последние, в свою очередь, не имея возможности обеспечить действие уже принятых законов, продолжали разработку очередных антиэкстремистских актов, которые, учитывая глубокие расхождения между ветвями власти, не имели перспектив.

Кроме того, говоря об «антиэкстремистском правотворчестве», стоит отметить полную несогласованность как между законодательной и исполнительной властью, так и между самими депутатами. Ибо не всегда было ясно, с чем именно собирается бороться власть: с политическим экстремизмом, с фашизмом или же с нацистской символикой и литературой? Поэтому едва ли стоит говорить о наличии в те годы единой государственной стратегии, направленной на

¹ Проект Федерального закона «О противодействии политическому экстремизму» // СПС «Консультант Плюс»: [сайт]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=29396#WcLmGwTwyJtM7kII> (дата обращения: 22.11.2023); Глинкин М. Роль пристава в судьбе демократии // Общая газета. 1998. 12–18 ноября; Домнышева Е. Политический экстремизм будут рассматривать со всех сторон // Новые известия. 1998. 19 декабря; Дементьева М. Разжигать социальную рознь будет запрещено // Новые известия. 1999. 2 февраля; Домнышева Е. Политический экстремизм будут рассматривать со всех сторон // Новые известия. 1998. 19 декабря; Камакин А. Павел Крашенинников: В России нет цельного антиэкстремистского законодательства // Независимая газета. 1998. 15 октября; Люкайтис Д. Вставай, страна огромная! // Ё. 1998. 1 августа; Папушин А. Не переиграть бы // Парламентская газета. 1999. 25 февраля; Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 2. С. 24, 28–32; Министр юстиции считает, что фашизм в России может остановить только закон // Новые известия. 1998. 8 июля; Минюст разобрался с политическим экстремизмом // Россия. 1999. 12 февраля; СОЗД ГАС «Законотворчество»: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99058804-2> (дата обращения: 23.11.2003).

противодействие политическому экстремизму.

Учитывая вышеназванные обстоятельства, можно предположить общую незаинтересованность российского политического класса в принятии закона о противодействии экстремистской деятельности. Для парламентской оппозиции появление подобного акта могло иметь определённые последствия (как показали дальнейшие события, эти опасения во многом оправдались), а власть

предержащие в те годы были настолько разобщены и ослаблены, что едва могли обеспечивать элементарный порядок в стране. Вместе с тем нельзя сказать, что тот законотворческий опыт пропал даром. Некоторые наработки были использованы в «нулевые» годы во время разработки и принятия ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также для последующей диверсификации статей Уголовного кодекса.

Дата поступления в редакцию 16.03.2024

ЛИТЕРАТУРА

1. Верховский А. М. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям в 1991–2002 гг. М.: Центр «Сова», 2013. 152 с.
2. Верховский А. М. Государство против радикального национализма. Что делать и чего не делать? М.: РОО «Центр «Панорама», 2002. 220 с.
3. Верховский А. М., Папп А. А., Прибыловский В. В. Политический экстремизм в России. М.: Информационно-экспертная группа «Панорама», 1996. 510 с.
4. Гостев С. Л. Общественно-политические организации радикально-националистического толка: их электорат и роль в современном политическом процессе // Вестник Московского государственного университета. Серия 12: Политические исследования. 1999. № 2. С. 50–63.
5. Дейч М. Коричневые: Об угрозе национал-социализма и безопасности власти. М.: Терра – Книжный клуб, 2003. 428 с.
6. Казначеев П. Новые контуры фашизации России // Правозащитник. 1998. № 4. С. 32–37.
7. Кулакова Д. В. К вопросу о противодействии экстремизму в политической сфере // Академическая мысль. 2023. № 1. С. 60–64.
8. Лихачев В. Нацизм в России. М.: Центр «Панорама», 2002, 176 с.
9. Магомедов Ш. Б., Абдулатипов А. М. Современные проблемы противодействия политическому и этнонациональному экстремизму // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 43. № 3. С. 139–146.
10. Найдено В. Н. Разновидности экстремизма и их влияние на социально-политическую жизнь России // Россия реформирующаяся: ежегодник. Вып. 18 / отв. ред. М. К. Горшков. М.: Новый Хронограф, 2020. С. 225–244. DOI: 10.19181/ezheg.2020.10
11. Родионов М. М. Фашизм в современной России: опасность и его недооценка // История государства и права. 1999. № 4. С. 27–30.
12. Смоляков А. А., Аристов Р. В., Носенков А. П. Экстремизм как социально-политическая и правовая категория // Закон. Право. Государство. 2020. № 4-1. С. 73–78.
13. Тарчоков Б. А. К вопросу о противодействии различным проявлениям политического экстремизма в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2023. Т. 16. № 4. С. 151–156.

REFERENCES

1. Verkhovsky A. M. Politika gosudarstva po otnosheniyu k natsional-radikalnym obyedineniyam v 1991–2002 gg. [State policy towards national radical associations in 1991–2002]. Moscow, Tsenter "Sova" Publ., 2013. 152 p.
2. Verkhovsky A. M. Gosudarstvo protiv vsyakogo natsionalizma. Chto delat' i chego ne delat' [State against radical nationalism. What to do and what not to do?]. Moscow, ROO "Tsenter "Panorama" Publ., 2002. 220 p.
3. Verkhovsky A. M., Papp A. A., Pribylovsky V. V. Politicheskiy ekstremizm v Rossii [Political extremism in Russia]. Moscow, Informatsionno-ekspertnaya gruppa «Panorama» Publ., 1996. 510 p.

4. Gostev S. L. [Socio-political organizations of a radical nationalist sense: their electorate and role in the modern political process]. In: Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 12: Politicheskiye issledovaniya [Bulletin of Moscow State University. Episode 12: Political Studies], 1999, no. 2, pp. 50–63.
5. Deitch M. Korichnevyye: Ob ugroze natsional-sotsializma i bespechnosti vlasti [Brown: On the threat of National Socialism and the carelessness of power]. Moscow, Terra – Knizhnyy klub Publ., 2003. 428 p.
6. Kaznacheev P. [New contours of fascisation in Russia]. In: Pravoashchitnik [Human Rights Defender], 1998, no. 4, pp. 32–37.
7. Kulakova D. V. [On the issue of countering extremism in the political sphere]. In: Akademicheskaya mysl [Academic thought], 2023, no. 1, pp. 60–64.
8. Likhachev V. Natsizm v Rossii [Nazism in Russia], Moscow, Tsentr «Panorama», 2002. 176 p.
9. Magomedov Sh. B., Abdulatip A. M. [Modern problems of countering the political and ethno-national extremism]. In: Yuridicheskii vestnik DGU [Law Herald of DSU], 2022, vol. 43, no. 3, pp. 139–146.
10. Naydenko V. N. [Varieties of extremism and their influence on the social and political life of Russia]. In: Gorshkov M. K., ed. Rossiya reformiruyushchayasya: yezhegodnik. Vyp. 18 [Reforming Russia: Yearbook. Vol. 18]. Moscow, Novyy Khronograf Pub., 2020, pp. 225–244. DOI: 10.19181/ezheg.2020.10
11. Rodionov M. M. [Fascism in modern Russia: danger and its underestimation]. In: Istoriya gosudarstva i prava [History of state and law], 1999, no. 4, pp. 27–30.
12. Smolyakov A. A., Aristov R. V., Nosenkov A. P. [Extremism as a socio-political and legal category]. In: Zakon. Pravo. Gosudarstvo [Lex. Jus. Civitas], 2020, no. 4-1, pp. 73–78.
13. Tarchokov B. A. [On the issue of countering various manifestations of political extremism in the Russian Federation]. In: Probely v rossiyskom zakonodatelstve [Gaps in Russian legislation], 2023, vol. 16, no. 4, pp. 151–156.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Волгин Евгений Игоревич – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры истории общественных движений и политических партий исторического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
e-mail: plytony@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Evgeniy I. Volgin – Cand. Sci. (Political Sciences), Assoc. Prof., Department of History of Social Movements and Political Parties, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: plytony@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Волгин Е. И. Проблема принятия закона о противодействии политическому экстремизму в РФ во второй половине 1990-х гг. // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. 2024. № 3. С. 89–101.
DOI: 10.18384/2949-5164-2024-3-89-101

FOR CITATION

Volgin E. I. The problem of adopting a law on countering political extremism in Russian Federation in the second half of the 1990s. In: Bulletin of Federal State University of Education. Series: History and Political Sciences, 2024, no. 3, pp. 89–101.
DOI: 10.18384/2949-5164-2024-3-89-101