

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПРОБЛЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х ГГ.

Волгин Евгений Игоревич

- e-mail: plytony@yandex.ru;
кандидат политических наук,
доцент кафедры истории общественных движений
и политических партий исторического факультета;
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119192, г. Москва, Ломоносовский пр-т, д. 27, корп. 4,
Российская Федерация

Для цитирования

Волгин Е. И. Федеральные органы исполнительной власти и проблема противодействия политическому экстремизму в Российской Федерации во второй половине 1990-х гг. // Российский социально-гуманитарный журнал. 2024. №2. URL: www.evestnik-mgou.ru

- Статья поступила в редакцию 04.03.2024
- Статья размещена на сайте 20.06.2024

СТРУКТУРА СТАТЬИ

[Аннотация](#)

[Ключевые слова](#)

[Введение](#)

[Генеральная прокуратура: шаг вперёд – два шага назад](#)

[Министерство юстиции РФ и проблема совершенствования механизма противодействия политическому экстремизму](#)

[Комиссия по противодействию политическому экстремизму: гроза радикалов или имитация?](#)

[Заключение](#)

[Литература](#)

[Article information](#)

АННОТАЦИЯ

Цель. Выявить основные проблемы и противоречия, связанные с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, призванных противодействовать политическому экстремизму в России во второй половине 1990-х гг. в отсутствие специального (рамочного) закона.

Процедура и методы. Ключевыми исследовательскими методами стали проблемно-хронологический, формально-юридический, институциональный и системный подходы. Проанализированы основные направления деятельности Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, а также специальной Комиссии по противодействию политическому экстремизму при Президенте России, рассмотрены законодательные инициативы данных ведомств, выдвинутые в контексте борьбы с политическим радикализмом.

Результаты. На основании проведённого исследования было доказано, что, несмотря на отсутствие специального закона, в России 1990-х гг. в основном сформировалась правовая база, необходимая для противодействия преступлениям экстремистской направленности. Однако на практике отдельные законоположения применялись выборочно. При этом новые законодательные инициативы федеральных органов исполнительной власти не отличались оригинальностью и эффективностью. Само же противодействие политическому экстремизму в контексте сложившейся внутриполитической ситуации в РФ не являлось продуманной государственной стратегией, а носило спорадически-конъюнктурный характер.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования могут послужить основой для дальнейшего изучения теории и практики противодействия политическому экстремизму в РФ в последующие годы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Генеральная прокуратура, Президент, Министерство юстиции, указ, политические партии, федеральный закон, экстремизм

ВВЕДЕНИЕ

Демократизация общественно-политической жизни в конце 1980-х – начале 1990-х гг., происходившая на фоне распа-

да Союзного государства, имела свои издержки. В условиях глубочайшего кризиса, в который погрузились наше общество и государство, некоторые политические силы предлагали современникам простые и понятные способы быстрого решения проблем с помощью радикальных (экстремистских) практик. Так экстремизм, прочно войдя в политический лексикон, стал неотъемлемой частью российской действительности.

Однако, несмотря на широкое использование данного термина как властью, так и оппозицией, в первое постсоветское десятилетие законодателью так и не удалось выработать определение для данного феномена. Даже Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» не решил этого вопроса [9, с. 152]. И это неудивительно, ибо известный феномен в силу своей неопределённости больше относится к разряду политологических, нежели правовых терминов. Тем не менее, даже несмотря на отсутствие правового понимания экстремизма, правоохранительные органы, на которые возлагалась основная ответственность за противодействие дестабилизирующим факторам [7, с. 75], должны были как-то реагировать на распространение этого социально опасного явления.

Цель настоящего исследования заключается в том, чтобы на основании комплексного использования различных материалов (нормативно-правовых актов, периодической печати, статистических данных, а также имеющейся литературы) выявить основные проблемы и противоречия, связанные с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, призванных противодействовать политическому экстремизму в РФ во второй половине 1990-х гг. в условиях отсутствия соответствующего закона. Это необходимо для того, чтобы лучше понять те изменения, которые произошли в понимании политического экстремизма на государственно-правовом уровне в последующие годы. Для наиболее полного раскрытия поставленной проблемы были задействованы проблемно-хронологический, формально-юридический, институциональный и системный подходы.

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА: ШАГ ВПЕРЁД – ДВА ШАГА НАЗАД

В России 1990-х гг., по различным оценкам, действовали около 50 радикальных общественно-политических формирований¹. При этом лишь единицы имели общероссийскую регистрацию, следовательно, могли участвовать в выборах в Думу. 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 группировок, их возможность беспрепятственно пропагандировать идеологию и практику нацизма (националистическую пропаганду, по разным подсчётам, осуществляли от 150 до 300 периодических изданий²) в условиях ухудшавшейся ситуации создавали потенциальные угрозы конституционному строю.

Работники прокуратуры, в задачу которых входило противодействие политическому экстремизму, оправдывали сложившуюся ситуацию отсутствием в России цельного антиэкстремистского законодательства. Между тем в 1996 г. был принят новый Уголовный кодекс, где, несмотря на отсутствие понятия «экстремизм», предусматривалась ответственность за 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 тринадцати статьях нового УК [2, с. 24] (по нашим подсчётам, – в шестнадцати). При этом наиболее востребованной должна была стать ст. 282, которая предусматривала ответственность за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды.

Новая формулировка ст. 282 УК РФ, по мнению специалистов, являлась несомненным шагом вперёд по сравнению с предыдущей ст. 74 УК РСФСР [1, с. 42–47]. Во-первых, уголовная ответственность наступала независимо от умышленности действий субъекта, возбуждавшего национальную, расовую или религиозную вражду. Во-вторых, уголовному наказанию подвергались только те действия, которые были совершены публично, в т. ч. с использованием СМИ, что декриминализо-

¹ В России действуют свыше 50 экстремистских объединений // Сегодня. 1999. 30 окт.

² Шолль Ш., Кондаков Е. «Ваш Коль тоже еврей» // Московские новости. 1998. 28 июня–5 июля; Красносельский М. Фашизм в России виден невооружённым глазом // Независимая газета. 1998. 11 сент.

вало «бытовой национализм». В-третьих, данное преступление было дополнено квалифицированным составом (применение насилия или угроза его применения; использование служебного положения; совершение преступления в составе организованной группы). Последний признак хорошо подходил для привлечения к ответственности представителей различных экстремистских группировок.

Однако, если взглянуть на статистику уголовных дел, возбуждённых по 282 ст., и сравнить эти данные с количеством вынесенных приговоров, можно предположить, что, как и в случае с «семьдесят четвёртой», новая норма по-прежнему не работала. Так, в 1996 г. было возбуждено 15 уголовных дел ещё по «старой» ст. 74, однако осуждённых не было. В 1997 г. судами было рассмотрено 5 уголовных дел о нарушениях расового равноправия и разжигании межнациональной розни, при этом были осуждены 3 человека. В общем и целом, по свидетельству министра юстиции РФ С. Степашина, во второй половине 1990-х гг. из-за отсутствия официального толкования терминов «экстремизм» в судах «развалилось» около 40 уголовных дел, по которым органами прокуратуры были подготовлены обвинительные заключения. Эти цифры подтверждают слова замгенпрокурора А. Розанова, который утверждал, что в 1997–1998 гг. в производстве находилось не менее 40 уголовных дел, возбуждённых по ст. 282, однако в суды были направлены лишь 12, а число осуждённых составило 9 чел. При этом к реальным срокам были приговорены лишь двое, остальные – к условным наказаниям или штрафам³ [5, с. 58; 2, с. 25].

Зачастую сами прокуроры называли ст. 282 «мертворождённой». Более того, по информации СМИ, следователи якобы имели негласное указание привлекать к уголовной ответственности за конкретные действия, а не за слова⁴. Действительно, в условиях «великой криминальной революции» 1990-х гг., когда правоохранительные органы не справлялись с валом захлест-

³ Доклад фонда ИНДЕМ «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России», 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/indem.html> (дата обращения: 12.09.2023); Никитинский Л. Фашизм не пройдёт? // Московские новости. 1997. 9–16 нояб.; Заподинская Е. Макашов дорого обойдется следствию // Коммерсантъ. 1998. 2 дек.; Ямшанов Б. Куда же смотрит прокуратура? // Российская газета. 1999. 2 февр.; Генпрокуратура РФ намерена бороться с фашизмом // Известия. 1999. 24 нояб.

⁴ Заподинская Е., Чиаурели Р. Он больше так не будет... // Коммерсантъ. 1999. 13 марта.

нувшей страну преступности, радикальные высказывания и публикации едва казались серьёзными правонарушениями. Иногда следователи отказывали в возбуждении уголовных дел по данной статье, т. к. считали, что подобные действия могут рассматриваться как борьба с инакомыслием или покушение на свободу слова, гарантированную Конституцией.

Авторы доклада «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму...», подготовленного фондом «ИНДЕМ», считали, что основная преграда, не позволявшая задействовать ст. 282 «на полную», имела не юридическое, а мировоззренческое основание. Так, например, если при расследовании насильственных преступлений правосознание следователя играло минимальную роль (главным фактором являлись доказательства вины), то в юридической оценке правонарушений экстремистского характера именно правосознание выступало решающим фактором. Если сотрудник правоохранительных органов внутренне не был склонен видеть угрозу в различного рода радикальных призывах и воззваниях, любые законодательные формулировки были бессильны. Правосознание большей части российских судей, прокуроров и сотрудников милиции, настаивали авторы доклада, было направлено на снисхождение к экстремизму и экстремистам⁵.

Не пытаясь доказать или же, напротив, опровергнуть распространённый в российских либеральных СМИ 1990-х гг. тезис о якобы скрытой симпатии российских правоохранителей к 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 282 ст. Документ был введён в действие инструктивным письмом заместителя Генпрокурора А. Розанова. Согласно этим рекомендациям, чтобы установить наличие состава преступления, следствие было обязано доказать прямой умысел обвиняемого в возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды. Таким образом, ст. 282, предусматривавшая прямую уголовную ответственность независимо от умысла субъекта преступления, была «аккуратно» переформатирована в прежнюю ст. 74, криминализовавшую

⁵ Доклад фонда ИНДЕМ «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму», 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/indem.html> (дата обращения: 20.09.2023).

исключительно злонамеренные действия шовинистов, националистов или религиозных фундаменталистов.

Более того, для того чтобы доказать этот умысел, прокурор или следователь, согласно вышеупомянутой методичке, должен был организовать комплексную судебную экспертизу, в ходе которой специально подобранным специалистам-экспертам надлежало ответить на вопрос: «Имеются ли основания считать, что то или иное публичное выступление возбуждало национальную (расовую, религиозную) вражду; унизило национальное достоинство граждан; пропагандировало исключительность, превосходство или неполноценность граждан определённой национальности?» При этом особо подчёркивалось: эксперт не должен и не может давать правовую оценку действиям виновного. Действия виновного должны были определять следователь, прокурор и суд. Таким образом, получался замкнутый круг: эксперт не мог ответить на поставленные вопросы, не дав хотя бы косвенной правовой оценки действиям обвиняемого, а следователь был не в состоянии использовать результаты экспертизы, т. к. у него оставались сомнения в правильности её проведения⁶. Подобная коллизия создавала удобный предлог, чтобы затянуть расследование, а то и вовсе «развалить» дело.

«Порочную» практику привлечения экспертов к расследованию уголовных дел, возбуждённых по ст. 282, укоренившуюся с благословения Генпрокуратуры, осудил Г. Резник. Известный адвокат считал, что обращение к специалисту за истолкованием того или иного выступления или публикации, которая может содержать признаки состава преступления, предусмотренного ст. 282, «с порога» уничтожает саму возможность привлечения к ответственности по данной статье. «Как можно обвинять субъекта в стремлении разжечь вражду и ненависть у массовой аудитории, если следователь, прокурор или судья – юристы с высшим образованием – без посторонней помощи не в состоянии уразуметь смысл написанного (сказанного)», – недоумевал Г. Резник⁷.

Действительно, представители Генпрокуратуры, обобщив практику применения уголовного законодательства, направленного на борьбу с проявлениями различных форм политиче-

⁶ Люкайтис Д. Дело погромной важности // Коммерсантъ-Власть. 1999. №39. С. 18.

⁷ Красносельский М. Фашизм в России виден невооружённым глазом» // Независимая газета. 1998. 11 сент.

ского экстремизма, были вынуждены признать, что прокурорско-следственные работники нередко испытывали трудности при определении смысловой направленности текстов публикаций, кино-, фото-, аудио- и видеоматериалов. Отсутствие постоянно действующих в центре и на местах соответствующих экспертных органов, поиск научных учреждений для получения экспертной оценки имеющихся материалов приводили к затягиванию сроков расследования уголовных дел, влияли на качество следствия и правильность принимаемых решений. Бывали случаи, когда квалификация и знания привлекаемых экспертов оставляли желать лучшего. Нередко в самих экспертных заключениях допускались ошибки, в результате которых уголовные дела лишались судебной перспективы [2, с. 26–27]. Ярким примером здесь может послужить «громкое» дело об антисемитских высказываниях депутата А. Макашова, расследование которого стараниями прокуратуры превратилось в фарс.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РФ И ПРОБЛЕМА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ

Ключевую роль в деле противодействия общественно-политическим объединениям экстремистской направленности должно было играть Министерство юстиции. Согласно ФЗ «Об общественных объединениях» 1995 г. Минюст обладал широкими полномочиями, которые позволяли осуществлять мониторинг партийно-политического пространства на предмет выявления радикальных формирований. Однако в первые постсоветские годы Минюст влачил жалкое существование, оставаясь одним из наиболее слабых ведомств в системе федеральных органов исполнительной власти. Управления юстиции в субъектах РФ не подчинялись «федеральному офису», что позволяло им регистрировать отделения весьма одиозных организаций (РНЕ, «Русской партии» и др.).

Административный вес Минюста стал стремительно увеличиваться после того, как летом 1997 г. его возглавил С. Степашин. Именно при нём министерство из «захудалой конторы» по регистрации уставов общественных объединений превратилось в настоящее силовое ведомство «со звездочкой» (т. е. непосредственно подчинённое Президенту) [4, с. 252]. В 1997 г.

в структуре Минюста появился Департамент по делам общественных и религиозных объединений. За первое полугодие 1998 г. им было проведено более 70 проверок общественных организаций на предмет соответствия их деятельности уставным целям и вынесено целых три (!) письменных предупреждения (причём одно из них – повторно).

Несколько ужесточилась процедура регистрации федеральных политических объединений. Так, например, Минюст отказал таким неоднозначным формированиям, как РНЕ, НБП, «Союз офицеров» и др. Были возвращены регистрационные документы «Движению в поддержку армии» Льва Рохлина, т. к., по словам Степашина, «возникло много вопросов по уставным целям его деятельности» (впоследствии ДПА было зарегистрировано). Однако случаев ликвидации федеральных общественно-политических объединений в судебном порядке в 1990-е гг. практически не наблюдалось⁸ [2, с. 7, 95].

Но если к процедуре регистрации общественных объединений Минюст стал относиться менее формально, то осуществление регулярного контроля за деятельностью зарегистрированных политических ассоциаций оставляло желать лучшего (речь о том, чтобы следить за незарегистрированными объединениями, вообще не шла). Да и сам С. Степашин признавал, что наиболее сложная задача для его ведомства – отнюдь не правовая экспертиза партийных программ и уставов, «где всё хорошо и правильно написано», а последующая проверка деятельности общественных объединений, за которыми бывало непросто уследить. Тем не менее новый министр пообещал, что внимание к уставной деятельности партий и движений будет усилено, а профильный департамент – переориентирован непосредственно на «полевой контроль». Такой мониторинг был особенно важен накануне массовой перерегистрации, которую согласно законодательным поправкам до конца 1998 г. должны были пройти все общественно-политические объединения, которые намеревались принять участие в выборах 1999 г. Сте-

⁸ Люкайтис Д. Павел Крашенинников получит прокурорские полномочия // Коммерсантъ. 1998. 13 авг.; Звягин Ю. Не дадим втянуть Россию в новую междоусобицу // Парламентская газета. 1999. 20 янв.; Глинкин М. Роль пристава в судьбе демократии // Общая газета. 1998. 12–8 нояб.; Алехин С. Один в поле воин, а двое в гнезде уже партия? // Российская газета. 1998. 28 янв.; Со вторых ролей на первые // Российская газета. 1997. 31 дек.

пашин выразил надежду, что в ходе грядущей ревизии экстремисты будут лишены правового статуса⁹ [2, с. 24–25].

Управления юстиции на местах также стали тщательнее следить за процедурой регистрации общественных организаций. Так, в Краснодарском крае было отказано в регистрации 2070 общественным объединениям в связи с тем, что их уставные документы предусматривали создание вооружённых формирований, разжигание национальной розни. Речь в основном шла о казачьих формированиях, представители которых, учитывая крайне напряжённую ситуацию на юге России, зачастую становились фигурантами столкновений на межнациональной почве. Иногда для того, чтобы предотвратить (аннулировать) регистрацию радикальных объединений, требовалось вмешательство прокурора. Например, благодаря действиям прокуратуры Республики Мордовии была предотвращена незаконная регистрация Минюстом Республики ряда общественных объединений, уставы которых противоречили федеральной и республиканской конституциям. После вмешательства прокуратуры было отменено решение регистрации устава Приморского краевого движения за создание Дальневосточной Республики. В Кемеровской области по требованию прокурора ещё в 1994–1995 гг. было отменено 18 решений о регистрации уставов общественных организаций, содержащих незаконные положения о ношении их участниками оружия. Аналогичные меры принимались прокурорами Чувашии и Ставрополя [6, с. 57–58].

Как любой федеральный министр, С. Степашин стремился к расширению полномочий своего ведомства, в т. ч. в сфере противодействия политическому экстремизму. 3 сентября 1997 г. Степашин представил Президенту проект «О совершенствовании деятельности Министерства юстиции РФ и органов юстиции РФ». Новый министр предлагал ФСБ совместно с Минюстом осуществлять контроль за деятельностью политических партий, а также общественных и религиозных объединений в

⁹ Структура Центрального аппарата Министерства юстиции РФ (утв. Приказом министра от 08.08.1997) // Юрист. 1997. №11. С. 14; Чайка Ю. Я. Минюст России на пороге XXI в. [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-6/VII/Chayka.pdf> (дата обращения: 15.07.2020); Ханцевич А. Законы должны работать // Независимая газета. 1997. 26 авг.; Никитинский Л. Фашизм не пройдет? // Московские новости. 1997. 9–16 нояб.; Александров Г. Сергей Степашин не сразу согласился стать министром // Независимая газета. 1997. 22 июля.

части соответствия их деятельности Конституции и федеральному законодательству. Для этого даже планировалось создание совместных подразделений, наделённых комплексом соответствующих прав. Несмотря на то, что подобные инициативы вызвали неоднозначную реакцию СМИ, Б. Н. Ельцин согласился с основными положениями доклада¹⁰ (хотя они так и не были реализованы).

Среди прочих инициатив С. Степашина можно выделить предложение о внесении поправок в ФЗ «Об общественных объединениях». В августе 1997 г., т. е. практически сразу после своего назначения, Степашин высказал идею о необходимости предоставить Минюсту право как регистрировать общественные объединения, так и приостанавливать их деятельность во внесудебном порядке. Понимая, что подобная инициатива вызовет неоднозначную реакцию у представителей партийного спектра, Степашин в ходе конференции, посвящённой правовым аспектам борьбы с политическим экстремизмом (весна 1998 г.), в качестве альтернативы предложил предоставить Минюсту право обращаться в суд с заявлением о приостановлении деятельности радикальных объединений, причём после одного (а не двух, как того требовал закон) письменного предупреждения¹¹ [2, с. 6, 98; 1, с. 97–97].

Весной 1998 г. С. Степашина (который возглавил МВД) сменил на посту главы Министерства юстиции П. Крашенинников. Судя по всему, новый министр имел довольно смутные представления о том, что собой представляет политический экстремизм. Так, в одном телеинтервью Крашенинников, в очередной раз посетовав на отсутствие в российском законодательстве термина «экстремизм», не смог дать собственное определение известному явлению. В марте 1999 г., выступая в Думе, министр обозначил экстремизм как деятельность, направленную на разжигание социальной, национальной, расовой розни, на подрыв основ конституционного строя, «равно как и призывы к этой деятельности»¹². Оставляя за скобками тавтологич-

¹⁰ Константинова Н., Кошкарева Т., Нарзикулов Р. Сергей Степашин берет под контроль всю правовую систему // Независимая газета. 1997. 1 нояб.

¹¹ Ханцевич А. Законы должны работать // Независимая газета. 1997. 26 авг.

¹² Камакин А. Минюст готовится к борьбе с экстремизмом // Независимая газета. 1998. 8 июля; Замятин Г. Это кто у нас фашист? // Советская Россия. 1998. 20 авг.; Стенограмма заседания Государственной Думы от 5 марта 1999 [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2409> (дата обращения: 25.09.2023).

ность подобного определения (разжигание любой вражды и ненависти начинается именно с призывов), отметим, что сам Крашенинников, судя по всему, был склонен усматривать экстремизм не в свершившемся политическом или этническом насилии, а исключительно в призывах к подобным действиям.

Между тем время пребывания в должности П. Крашенинникова (апрель 1998 г. – август 1999 г.) совпало с резким обострением внутривнутриполитической ситуации (шахтёрские забастовки и «рельсовая война», дефолт и Всероссийская акция протеста, обострение ситуации в Чечне и вторжение ваххабитов в Дагестан). При этом нельзя сказать, что под руководством Крашенинникова его министерство бездействовало. Судя по опубликованным министерским отчётам, активно велась разработка антиэкстремистского законодательства, анализировались правовые акты субъектов РФ, направленные на противодействие политическому экстремизму, обобщалась практика работы органов юстиции на местах по вынесению общественным объединениям письменных предупреждений в связи с нарушением законодательства, готовились аналитические справки по профилактике политического радикализма. Одновременно продолжались проверки партий и движений (к началу 1999 г. таких проверок было проведено свыше ста).

Важной профилактической мерой, предпринятой накануне Всероссийской акции протеста (октябрь 1998 г.), стала встреча руководства Минюста с представителями более пятидесяти партий и движений, изъявивших готовность принять участие в протестных шествиях. Чиновники призвали партийцев не отклонять ведомые ими колонны от согласованных маршрутов и обеспечивать безопасность граждан в ходе мероприятия. Министр, в свою очередь, предупредил, что около сотни его подчинённых, смешавшись с толпой, будут находиться в самой гуще митингующих и внимательно следить за речами ораторов. Предостережение возымело действие: акция прошла спокойно. Даже В. Анпилова после профилактической беседы «было не узнать»¹³.

Вместе с тем П. Крашенинников, жалуясь на отсутствие у его ведомства возможности контролировать более 70 тыс. зарегистрированных общественных объединений, вновь (как в своё время Степашин) поставил вопрос о внесении в законодатель-

¹³ Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. №2. С. 13, 28–32; Исаков А. Минюсту видно все // Независимая газета. 1998. 7 окт.

ство уже знакомых поправок, наделявших (помимо Генпрокурора) министра юстиции правом обращаться в суд с иском о ликвидации федеральных общественных объединений. Аналогичной прерогативой в отношении межрегиональных и региональных объединений планировалось наделить руководителей территориальных органов юстиции. Кроме того, поправки предусматривали, что регистрирующий орган мог обращаться в суд о приостановлении деятельности партии или движения после, опять же, одного вынесенного предупреждения. Эти предложения были внесены Правительством в Думу в декабре 1998 г. и вызвали негативную реакцию Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций, члены которого усмотрели здесь попытку необоснованного расширения полномочий контролирующих органов¹⁴ [1, с. 123–124].

Накануне выборов в III Думу П. Крашенинников, обеспокоенный нагнетанием политических страстей вокруг избирательной кампании, поручил разработать проект некоего межпартийного «антиэкстремистского соглашения». Однако реализации этого плана помешала внезапная отставка министра. Случилось так, что из шести руководителей силового блока именно Крашенинникову не нашлось места в новом правительстве В. В. Путина¹⁵. Основной причиной отставки, очевидно, стали политические просчёты министра, так и не сумевшего законодательно нейтрализовать главных оппонентов Кремля в лице КПРФ или лужковского «Отечества». Его преемником стал Ю. Чайка (замещавший до того должность и. о. Генпрокурора РФ). Новый министр продолжил активно лоббировать расширение полномочий своего ведомства под предлогом борьбы с политическим экстремизмом.

В декабре 1999 г. Ю. Чайка представил в Думу пакет поправок, которые, во-первых, позволяли регистрирующему органу увеличивать сроки рассмотрения заявления о регистрации

¹⁴ Правительство РФ. Распоряжение от 18 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1998. №52. Ст. 6426; Проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статьи 38, 42 и 44 Федерального закона "Об общественных объединениях"» [Электронный ресурс]. URL: <https://client.consultant.ru/site/list/?id=1019127742> (дата обращения: 24.09.2023); Люкайтис Д. Павел Крашенинников получит прокурорские полномочия // Коммерсантъ. 1998. 13 авг.

¹⁵ Бюллетень Министерства юстиции. 1999. №8. С. 3; Минюст отсекает экстремизм // Российская газета. 1999. 28 июля; Минюст разработает антиэкстремистское соглашение // Известия. 1999. 21 июня; Катанян К. Политический экстремизм будет пресекаться в зародыше // Известия. 1999. 7 июля; Юрий Чайка стал министром юстиции // Парламентская газета. 1999. 18 авг.

общественного объединения с одного до шести месяцев (это объяснялось необходимостью проведения более тщательной экспертизы представленных документов). Во-вторых, предложенные Чайкой новации наделяли Минюст правом приостанавливать деятельность общественных объединений, нарушающих законодательство, во внесудебном порядке: «А уж эти объединения пусть обжалуют действия Минюста в суде»¹⁶. Однако эти предложения вызвали критику со стороны коммуниста В. Зоркальцева, главы Комитета по делам общественных объединений, который усмотрел здесь попытку политического давления на оппозицию. Ю Чайка, отвергая подобные обвинения, ссылаясь на печальный опыт объединения «Спас», которое из-за недосмотра Минюста пришлось ликвидировать прямо во время избирательной кампании¹⁷. Как бы то ни было, во времена доминирования в нижней палате представителей левопатриотической оппозиции любые инициативы исполнительной власти, усиливающие вторжение государства в партийно-политическую сферу, были обречены.

КОМИССИЯ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПОЛИТИЧЕСКОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ: ГРОЗА РАДИКАЛОВ ИЛИ ИМИТАЦИЯ?

27 октября 1997 г. Б. Н. Ельцин подписал указ о создании Комиссии по противодействию политическому экстремизму. Комиссия являлась сугубо консультативным органом, созданным в целях согласованного осуществления органами власти мер по предупреждению и пресечению политического экстремизма. В состав Комиссии (12 чел.) были включены представители Администрации Президента, силовые министры, депутаты Госдумы и члены Совфеда, а также известные правове-ды. Координатором Комиссии был назначен министр юстиции С. Степашин¹⁸ (это указывало на то, что Президент собирался бороться именно с партийно-политическим экстремизмом).

¹⁶ Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. №12. С. 4.

¹⁷ Барахова А. Чайка уравнил себя с генпрокурором // Коммерсантъ. 1999. 4 дек.

¹⁸ Указ Президента РФ от 27.10.1997 «О Комиссии при Президенте РФ по противодействию политическому экстремизму в РФ» // СЗ РФ. 1997. №44. Ст. 5057; Климов В. Николай Ковалев, директор ФСБ: Мы пресекаем действия тех, кто пытается насильственно изменить конституционный строй // Российская газета. 1997. 18 нояб.; Никитинский Л. Фашизм не пройдет? // Московские новости. 1997. 9–16 нояб.; Стеркин Ф., Николаев К. Караул по-

Появление антиэкстремистской комиссии было настороженно встречено общественностью. В прессе активно подогревались слухи о том, что данный орган готовит «чёрный список» партий и движений, состоящий из РКПР, «Трудовой России», «Союза офицеров», РНЕ, НБП и др. Чтобы успокоить их лидеров, Минюст организовал специальную встречу, в ходе которой замминистра юстиции Е. Сидоренко заверял приглашённых в том, что «никто не собирается сводить счёты с партиями»¹⁹.

Однако это едва успокоило депутатов. Особенно возмущались члены фракции ЛДПР, усмотревшие в указе возвращение к практике внесудебных расправ над инакомыслящими. По инициативе ЛДПР Дума единогласно приняла Постановление «О действиях Президента РФ, усиливающих политическую нестабильность в РФ». Здесь говорилось о том, что создание «антиэкстремистской» комиссии может повлечь обострение политической обстановки, вызвать гонения и запреты на деятельность политических партий и движений, что грозит разрывом конституционных основ²⁰.

Разумеется, известная комиссия не собиралась превращаться в «политическую инквизицию» (у власти для этого в те годы не было необходимых ресурсов). Указ во многом повторял содержание похожего президентского распоряжения 1995 г. («О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ»). Как и тогда, глава государства вновь требовал от силовиков усилить межведомственную координацию в борьбе с политическим экстремизмом (это лишь подтверждало, что предыдущее президентское распоряжение не было выполнено). Однако, чтобы до конца уяснить причину создания известной комиссии, следует обратить внимание на дату появления указа – 27 октября 1997 г. Недели раньше мятежный генерал Л. Рохлин пообещал «скинуть ненавистный режим к весне». На эти слова обратила внимание Генпрокуратура, куда Рохлин был вызван для дачи

строен // Коммерсантъ. 1997. 6 нояб.; Бороденков Д. Степашин заставит баркашовцев тише ездить // Новые известия. 1998. 1 апр.

¹⁹ Константинова Н., Кошкарева Т., Нарзикулов Р. Сергей Степашин берет под контроль всю правовую систему // Независимая газета. 1997. 1 нояб.

²⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 31.10.1997 «О действиях Президента РФ, усиливающих политическую нестабильность в РФ» // СЗ РФ. 1997. №46. Ст. 5278.

объяснений, а Президент, дабы показать, что режим не дремлет, решил ответить известным указом [3].

В декабре 1997 г. при Комиссии появился Экспертный совет во главе с О. Кутафиным. В его состав вошли правозащитники, политологи, философы, юристы. Совету предстояло рассматривать деятельность различных организаций, а затем представлять своё резюме комиссии, а та, в свою очередь, должна была информировать Президента. Тем не менее журналисты продолжали настаивать, что комиссия собирает «компромат» не только на политические, но ещё и на религиозные и национальные объединения, а также намеревается обратить внимание на деятельность СМИ. Всё это указывало на то, что под видом борьбы с экстремизмом готовилась борьба с оппозицией²¹.

При этом нельзя сказать, что деятельность комиссии отличалась активностью. За год своего существования она собиралась всего трижды. В начале февраля 1998 г. комиссия утвердила «Предложения для органов исполнительной власти субъектов РФ по противодействию политическому экстремизму в России». Документ предусматривал создание координационных структур из представителей правоохранительных и силовых органов, а также региональных заксобраний и администраций, разработку и реализацию комплексных программ совместных действий по борьбе с политическим экстремизмом, контроль за исполнением указов Президента.

Весной 1998 г. С. Степашин (к тому времени – и. о. министра внутренних дел, некоторое время сохранявший должность координатора комиссии) организовал научную конференцию «Политический экстремизм в России и конституционные меры борьбы с ним». Её участники внесли ряд предложений по совершенствованию нормативной базы и правоприменительной практики, а также подготовили обращение к общественности, где говорилось о необходимости усилить контроль за деятельностью радикальных формирований, но при этом не допустить, чтобы борьба с экстремизмом была использована как предлог для воссоздания системы политического сыска²² [1, с. 108; 2, с. 132–133].

²¹ Григорьева Е. Политическим экстремизмом займются эксперты // Независимая газета. 1997. 16 дек.; Стеркин Ф. За демократией в России присмотрят антиэкстремисты // Коммерсантъ. 1997. 11 дек.

²² Крашенинников П. Что ни хутор, то свой Карл Маркс // Российская газета. 1998. 27 окт.; Бороденков Д. Степашин заставит баркашовцев тише ездить // Новые известия. 1998. 1 апр.; Политическому экстремизму – нет! // Россий-

В июле 1998 г. новым координатором был назначен П. Крашенинников. Незадолго до этого загадочно погиб Л. Рохлин. Быть может, после его смерти надобность в подобной комиссии отпала, и она продолжала существовать «по инерции». Вместе с тем с приходом Крашенинникова деятельность известного собрания, равно как и самого Минюста, заметно активизировалась. В ходе первого заседания (22 июля 1998 г.) новый координатор заявил, что за время существования комиссии «уже сложилось понимание того, что такое экстремизм». При этом Крашенинников категорически отказывался считать экстремизмом ваххабизм. «Следует отличать религиозное течение от экстремистских направлений, которые существуют в нём», – заявил Крашенинников. Он также воздержался от комментариев в связи с обострением ситуации в Чечне, сославшись на то, что эта проблема не входит в юрисдикцию комиссии. Надо сказать, что похожие взгляды о сущности ваххабизма разделял и его предшественник²³ [10, с. 350; 1, с. 108].

Бывало так, что отдельные члены антиэкстремистской комиссии выдвигали весьма экзотические инициативы. Так, в декабре 1998 г. замруководителя Администрации Президента Е. Савостьянов предложил Генпрокуратуре дать правовую оценку действиям большевиков по захвату власти и разгону Учредительного собрания. Даже Генпрокурор Ю. Скуратов был обескуражен подобным предложением: «В какое положение вы ставите Генеральную прокуратуру?». Вскоре Севостьянов покинул президентскую администрацию, а в первоначальном варианте указа о его увольнении значилось: «За недостаточное противодействие политическому экстремизму»²⁴ [8, с. 462, 464].

В ноябре 1999 г. очередным координатором комиссии был назначен Ю. Чайка. Помимо него в этот орган были включены директор ФСБ Н. Патрушев, министр внутренних дел В. Рушайло, замруководителя Администрации Президента В. Сурков и др. (всего 15 чел.)²⁵. Любопытно, что состав антиэкстремист-

ская газета. 1998. 22 мая.

²³ Указ Президента РФ от 06.07.1998 «О Комиссии при Президенте РФ по противодействию политическому экстремизму в РФ» // СЗ РФ. 1998. №28. Ст. 3337; Бородин В. Нет регистрации – нет экстремизма // Известия. 1998. 22 июля.

²⁴ Севостьянов просит Генпрокуратуру оценить действия большевиков в 1917 году // Новые известия. 1998. 2 дек.

²⁵ Указ Президента РФ от 14.11.1999 «Об утверждении состава Комиссии при Президенте РФ по противодействию политическому экстремизму в РФ» //

ской комиссии изначально не предусматривал ни одного представителя судебной власти. Это лишний раз доказывало практически полное отсутствие судебной практики по уголовным делам, связанным с преступлениями, которые можно было охарактеризовать как «политический экстремизм». Лишь в декабре 1998 г. Председатель Верховного Суда В. Лебедев «во исполнение рекомендации Президента» распорядился истребовать из судов уголовные дела, в которых содержались обвинения в связи с политическим экстремизмом²⁶.

Основным итогом деятельности президентской комиссии стал проект Федеральной программы по противодействию политическому и религиозному экстремизму на 1999–2000 гг. Документ был разработан по поручению главы государства и представлен в январе 1999 г. Несмотря на формально-бюрократический характер данной программы, которая так и не была принята, здесь впервые на официальном уровне была предпринята попытка дать правовое определение политическому экстремизму. Под этим термином 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. Несмотря на не вполне удачный стиль, а также на неконкретность отдельных положений, разработчик практически полностью (правда, в немного расширенном виде) воспроизвёл ч. 5 ст. 13 Конституции²⁷ [1, с. 109].

В рамках Федеральной программы комиссией были также подготовлены два законопроекта: «О запрещении нацистской символики и литературы» и «О противодействии политическому экстремизму». При этом первый во многом копировал положения закона от 15 января 1997 г. «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демон-

СЗ РФ. 1999. №47. Ст. 5682.

²⁶ Домнышева Е. Политический экстремизм будут рассматривать со всех сторон // Новые известия. 1998. 19 дек.

²⁷ Бюллетень Министерства юстиции. 1999. №2. С. 24; №3. С. 12; Офитова С. В России начинают борьбу с экстремизмом // Независимая газета. 1999. 3 февр.; Папушин А. Не переиграть бы // Парламентская газета. 1999. 25 февр.

страцию нацистской символики на территории г. Москвы». Что касается второго, его отдельные «драконовские» положения дали повод современникам обвинить в экстремизме самих разработчиков. Тем не менее оба документа были внесены Правительством в нижнюю палату, однако не были рассмотрены даже в первом чтении. Виной тому стали как острый цейтнот, когда на исходе работы III Думы депутатам не хватало времени для принятия по-настоящему важных законов, так и отсутствие энтузиазма у представителей парламентской оппозиции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, рассмотрев деятельность федеральных органов исполнительной власти, направленную на противодействие политическому экстремизму во второй половине 1990-х гг., можно сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на отсутствие специального антиэкстремистского закона, в стране в основном была сформирована необходимая правовая база, которая предусматривала уголовную ответственность за преступления, связанные с посягательством на основные права и свободы человека и гражданина, с унижением расового, национального достоинства, с проявлением религиозной или конфессиональной нетерпимости, а также с попытками дестабилизации обстановки в целях оказания политического давления на власть и общество. Однако на практике эти нормы применялись выборочно. В первую очередь это касалось ответственности за разжигание национальной (и любой другой) розни. Это преступление, не в последнюю очередь благодаря действиям Генпрокуратуры, понималось правоохранителями крайне неоднозначно.

Говоря о законодательных инициативах федеральных органов исполнительной власти, нельзя сказать, что они отличались оригинальностью и тем более эффективностью. Те немногие законопредложения либо повторяли положения Конституции или действующих законов, либо содержали настолько жёсткие нормы, что едва смогли получить одобрение «красной» Думы.

Во-вторых, противодействие политическому экстремизму в контексте внутривнутриполитической ситуации, сложившейся в РФ в известный период, едва ли являлось продуманной государственной стратегией. Правоохранители, вынужденные реаги-

ровать на очередной президентский указ о борьбе с экстремизмом, проявляли формально-бюрократическую активность, которая выражалась в очередной проверке оппозиционных партий, в разработке соответствующих законов и программ или в проведении конференций с участием либеральной общественности, представители которой постоянно упрекали власть в попустительстве радикалам.

В-третьих, под экстремизмом в те годы власть в основном была склонна подразумевать противоправную деятельность различных общественно-политических сил. Неудивительно, что практически все руководители Минюста, т. е. ведомства, которое непосредственно взаимодействовало с партийно-политическим спектром, под предлогом борьбы с политическим экстремизмом лоббировали расширение собственных полномочий. При этом высокопоставленные чиновники, вовлечённые по долгу службы в антиэкстремистскую деятельность, по возможности старались всячески обходить такие сложные и опасные, но при этом действительно злободневные проблемы, как сепаратизм, религиозный фундаментализм и терроризм.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, нельзя сказать, что федеральные органы исполнительной власти оказывали эффективное противодействие политическому экстремизму (если понимать под этим термином широкий спектр насильственных преступлений, направленных против личности, общества и государства). И, если учесть, какой чудовищной трагедией завершилась «эпоха 1990-х», не будет большой ошибкой назвать эту «антиэкстремистскую» деятельность если не профанацией, то, по крайней мере, весьма формальным подходом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Верховский А. М. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991–2002 гг. М.: Центр «Сова», 2013. 152 с.
2. Верховский А. М., Папп А. А., Прибыловский В. В. Политический экстремизм в России. М: Информационно-экспертная группа «Панорама», 1996. 510 с.
3. Волгин Е. И. Генерал Л. Рохлин и феномен «военной оппозиции» 1990-х гг. // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2023. №1. URL: www.evestnik-mgou.ru (дата обращения: 11.10.2023).

4. Волгин Е. И. Проблема совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях РФ во второй половине 1990-х гг. // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. №82. URL: www.spajournal.ru (дата обращения: 11.10.2023).
5. 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.
6. Гущин В. З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на объединение // Юрист. 1998. №2. С. 57–58.
7. Машекуашева М. Х. Об экстремизме как явлении политическом и социальном // Пробелы в российском законодательстве. 2020. №4. С. 74–76.
8. Савостьянов Е. В. Я закрыл КПСС. М.: Синдбад, 2022. 514 с.
9. 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.
10. Шамбаров В. Е. Предательство в КПСС. Хроника разрушения СССР. М.: Родина, 2020. 480 с.

ARTICLE INFORMATION

Author

Evgeniy I. Volgin

- e-mail: plytony@yandex.ru;
Cand. Sci. (Political Sciences), Assoc. Prof.,
Department of History of Social Movements and Political Parties,
Faculty of History;
Lomonosov Moscow State University
Lomonosovskij pr-t 27, korp. 4, Moscow 119192, Russian Federation

For citation

Volgin E. I. Federal executive authorities and the problem of countering political extremism in the Russian Federation in the second half of the 1990s. In: *Russian Social and Humanitarian Journal*, 2024, no. 2.

Available at: www.evestnik-mgou.ru

Abstract

Aim. To identify the main problems and contradictions associated with the activities of federal executive bodies designed to counter political extremism in Russia in the second half of the 1990s in the absence of a special law.

Methodology. The main methods were problem-chronological, formal-legal, institutional, and systemic approaches. The main areas of activity of the Prosecutor General's Office, the Ministry of Justice, as well as the Special Commission for Combating Political Extremism under the President of the Russian Federation are analyzed, and the legislative initiatives of these departments put forward in the context of the fight against political radicalism are considered.

Results. It was proven that, despite the absence of a special law, in Russia in the 1990s the legal framework necessary to combat extremist crimes was formed. However, in practice, certain legal provisions were applied selectively. At the same time, the new legislative initiatives of the federal executive authorities were not distinguished by their originality and effectiveness. The very counteraction to political extremism in the context of the current internal political situation in the Russian Federation was not a well-thought-out state strategy but was of a sporadic opportunistic nature.

Research implications. The results of the study can serve as the basis for further study of the theory and practice of countering political extremism in the Russian Federation in the 2000s.

Keywords

General Prosecutor's Office, President, Ministry of Justice, decree, political parties, federal law, extremism

References

1. Verkhovsky A. M. *Politika gosudarstva po otnosheniyu k natsional-radikal'nym ob"edineniyam. 1991–2002 gg.* [State policy towards national radical associations. 1991–2002]. Moscow, Tsentr «Sova» Publ., 2013. 152 p.
2. Verkhovsky A. M., Papp A. A., Pribylovskii V. V. *Politicheskii ekstremizm v Rossii* [Political extremism in Russia]. Moscow, Informatsionno-ekspertnaya gruppa «Panorama» Publ., 1996. 510 p.
3. Volgin E. I. [General L. Rokhlin and the “military opposition” phenomenon of the 1990s]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyi zhurnal)* [Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)], 2023, no. 1. Available at: www.evestnik-mgou.ru (accessed: 11.10.2023).
4. Volgin E. I. [Problem of modifying legislation on socio-political associations of the Russian Federation in the second half of the 1990s]. In: *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public Administration. E-journal], 2020, no. 82. Available at: www.spajournal.ru (accessed: 11.10.2023).
5. Gostev S. L. [Socio-political organizations of a radical nationalist persuasion: their electorate and role in the modern political process]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie issledovaniya* [Moscow University Bulletin. Series 12. Political Science], 1999, no. 2, pp. 50–63.
6. Gushchin V. Z. [Prosecutor's supervision over compliance with citizens' constitutional rights to association]. In: *Yurist* [Lawyer], 1998, no. 2, pp. 57–58.
7. Mashekusheva M. Kh. [On extremism as a political and social phenomenon]. In: *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian Legislation], 2020, no. 4, pp. 74–76.
8. Savostyanov E. V. *Ya zakryl KPSS* [I closed the CPSU]. Moscow, Sindbad Publ., 2022. 514 p.
9. Tarchokov B. A. [On the issue of countering various manifestations of political extremism in the Russian Federation]. In: *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian Legislation], 2023, vol. 16, no. 4, pp. 151–156.

10. Shambarov V. E. *Predatel'stvo v KPSS. Khronika razrusheniya SSSR* [Betrayal in the CPSU. Chronicle of the destruction of the USSR]. Moscow, Rodina Publ., 2020. 480 p.