

УДК 351.74

Я.Е. Верхоглядов

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: barnaullaw@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ СТ. 20.3 И 20.29 КОАП РФ)

В статье рассматриваются вопросы противодействия экстремистской деятельности путем привлечения виновных лиц к административной ответственности по ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ. Автор анализирует структуру данных норм, сравнивает их с положениями Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», выделяет ряд проблемных вопросов и предлагает способы их разрешения.

Ключевые слова: экстремизм, противодействие экстремистской деятельности, административное право, административная ответственность, административное выдворение.

Ya.E. Verhoglyadov

postgraduate student of Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: barnaullaw@mail.ru



SOME ASPECTS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR INFRINGEMENTS OF EXTREMIST ORIENTATION (ON THE EXAMPLE OF ARTICLE 20.3 AND ARTICLE 20.29 OF THE ADMINISTRATIVE OFFENCES CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION)

This article discusses the issues of countering extremist activity by bringing the offenders to administrative responsibility under article 20.3 and article 20.29 of the Administrative Offences Code of the Russian Federation. The author analyzes the structure of these norms, compares them with the provisions of the Federal law of 25.07.2002 № 114 «About Counteracting Extremist Activity», identifies a number of problematic issues and offers ways to solve them.

Key words: extremism, counteraction of extremist activity, administrative law, administrative responsibility, administrative expulsion.

Одной из современных угроз для личной, общественной и государственной безопасности является экстремизм. Согласно статистическим данным, за январь-май 2014 г. было зарегистрировано 459 экстремистских преступлений, за этот же период 2015 г. – 611 преступлений, в 2016 г. – 682, в 2017 г. – 702, в 2018 г. – 616 [16]. Так, на расширенном заседании коллегии МВД России В.В. Путин, принимая во внимание увеличившееся количество совершен-

ных в 2017 г. преступлений экстремистской направленности, дополнительно акцентировал внимание на необходимости более качественного выполнения обязанностей органов власти по противодействию подобного рода противоправной деятельности [19].

Безусловно, необходимо усилить работу по профилактике, выявлению и пресечению экстремистской деятельности, ответственность за которую предусмотрена Уголовным кодексом Российской

Федерации (далее – УК РФ). Однако не менее важным видится совершенствование административной ответственности, привлечение к которой в случае своей своевременности способно предупредить как административные правонарушения, так и более общественно опасные деяния – преступления.

Некоторую сложность в исследуемом нами вопросе составляет то обстоятельство, что, несмотря на имеющиеся упоминания и правонарушений, и преступлений экстремистской направленности в различных документах [23, 14], нормативно закреплённого перечня экстремистских статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отличие от уголовно наказуемых деяний [12, 13], нет. По этому поводу ранее учеными уже выдвигались различные предложения [1; 11; 26, с. 81], но вопрос о легальном закреплении подобного перечня до сих пор остается актуальным.

Мы предлагаем рассмотреть наиболее распространенные и явно подходящие под определение экстремистской деятельности статьи КоАП РФ: 20.3 «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами» и 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов». Безусловно, существуют и иные статьи, которые требуют внимания со стороны ученых с целью анализа и определения направлений для совершенствования, однако именно по указанным нами статьям сегодня наибольшее число лиц привлечено к административной ответственности, общее количество которых около 4 000 человек. По иным статьям из этой же категории административное наказание назначено не более чем 50 гражданам (ст. 5.62 КоАП РФ – за 2017 г. 14 лиц, ст. 20.28 КоАП РФ – 21).

Отметим, что экстремистских правонарушений не так много по сравнению с такими статьями КоАП РФ, как: 20.1 «Мелкое хулиганство», по которой привлечено к административной ответственности за 2017 г. 213 602 лица, и 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» – 403 573 лица. Однако важно подчеркнуть, что именно экстремизм обладает высокой общественной опасностью, и связанные с ним деяния способны перерасти в преступления не только экстремистского, но и террористического характера. Данный факт дополнительно подчеркивает наибольшую опасность этого, пусть и немногочисленного, вида противоправной деятельности.

Одним из обстоятельств, требующих особого внимания законодателя, является отсутствие в санкциях статей 20.3 и 20.29 КоАП РФ административно-

го выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Отметим, что ранее в научной сфере уже высказывались мнения [10] о необходимости подобного дополнения, но изменений фактически никаких не последовало, хотя иностранные граждане продолжают совершать подобные правонарушения, число которых значительно не снижается.

К примеру, в 2015 г. по ст. 20.3 КоАП РФ подвергнуто административному наказанию 1 202 лица, из них 20 иностранцев либо лица без гражданства; в 2016 г. – 1 796/40; в 2017 г. – 1 665/30. Чаще же иностранные граждане совершают административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 20.29 КоАП РФ. Так, за 2015 г. назначено наказание по указанной статье 1 185 лицам, из которых 24 иностранных граждан либо лица без гражданства, в 2016 г. – 1 679/32, в 2017 г. – 1 846/30. Для сравнения по ч. 1 ст. 282 УК РФ за 2017 г. из всех 460 осужденных только 10 иностранцев; по ч. 2 ст. 282.2 УК РФ – 2 иностранца из 22; по ч. 2 ст. 205 УК РФ за 2017 г. – 9 иностранцев из 21; по ч. 1 ст. 205.2 УК РФ – 9 иностранцев из 67; по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ – 18 иностранцев из 80 [4].

Отсутствие в санкции ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ выдворения в некоторых случаях компенсируется тем обстоятельством, что лица, совершившие данные административные правонарушения, достаточно часто нарушают режим пребывания на территории Российской Федерации, за что предусмотрен подобный вид наказания (ст. 18.8 КоАП РФ) [6, 9]. Однако в случае отсутствия оснований привлечения к ответственности и назначения административного выдворения в рамках главы 18 КоАП РФ иностранные граждане привлекаются к ответственности по главе 20 КоАП РФ и продолжают заниматься своей повседневной деятельностью [22], пока не допустят иных правонарушений, позволяющих их выдворить. Естественно, в этот период лица могут распространить экстремистскую идеологию среди других соотечественников или российских граждан даже при отсутствии при себе каких-либо материальных носителей информации.

Помимо дополнения санкций статей 20.3 и 20.29 КоАП РФ административным выдворением, есть иной способ обезопасить общество, заключающийся в признании нахождения правонарушителя на территории России нежелательным и последующем его добровольном выезде либо депортации. МВД России может выступать в качестве инициатора принятия подобного решения, но на практике имеются некоторые сложности. Так, по статистическим данным, в МВД России за 9 месяцев 2017 г. для решения вопроса о признании нежелательности пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства поступило 88 материалов, из них только 18

утверждены, 45 возвращены на доработку, а по 25 принят отказ.

Учитывая наличие различных методических рекомендаций, допустимо выдвинуть тезис о том, что подобной нормой органы исполнительной власти пользуются недостаточно часто, и, соответственно, практика еще полноценно не выработана. Поэтому пока в указанных ранее статьях КоАП РФ отсутствует административное выдворение, уполномоченным субъектам приходится отдельно инициировать процесс признания нахождения на территории Российской Федерации подобных лиц нежелательным, что требует определенных временных затрат, отчего назначение указанного вида административного наказания непосредственно в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении будет наиболее оперативным и эффективным. Вместе с тем в МВД России необходимо совершенствовать указанное направление деятельности, в т.ч. посредством своевременного и незамедлительного сбора и предоставления качественных материалов для принятия подобных решений.

Кроме того, что рассматриваемая санкция есть в других статьях КоАП РФ (ст. 6.9, 20.31), включая нормы, которые можно отнести к антиэкстремистским (ст. 5.26 КоАП РФ), в качестве дополнительной аргументации предлагаемого решения можно отметить его гуманность, т.к. после административного выдворения лицо может повторно въехать на территорию Российской Федерации через 5 лет, а признание нахождения нежелательным может быть распространено на более значительные сроки, к примеру 50 лет [8]. Аналогичная, порой даже значительно жесткая санкция применяется в иностранных государствах: в Австрии выдворяют священнослужителей, финансируемых из-за рубежа [3]; в Голландии [27] и Франции [28] схожей мере подвергаются религиозные деятели, замеченные в распространении идей экстремизма; в Великобритании же вообще имеют место инициативы о выдворении 3 000 лиц, находящихся в списках особого внимания и только подозреваемых в экстремистской деятельности [15].

Также представляется целесообразным, наряду с административным выдворением за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, рассмотреть вопрос о включении в санкции статей 20.3 и 20.29 КоАП РФ обязательных работ для граждан России. Подобная вариативность в выборе меры государственного принуждения уполномоченным лицом увеличит возможность достижения целей административного наказания.

Не менее важным видится возвращение к прошлой редакции диспозиции ст. 20.3 КоАП РФ. Спорность, казалось бы, незначительных изменений 2014 г., существенно отразившихся на правоприменительной практике и повлекших неодно-

значные ситуации [18, с. 75-76], заключается в большей степени в замене «и» на разделительный союз «либо» между деяниями в форме «пропаганда» и «публичное демонстрирование».

Исходя из текста диспозиции статьи, можно сделать вывод, что ответственность наступает как за пропаганду, так и за демонстрирование без цели пропаганды, что противоречит самим положениям ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Подтверждением тому стали попытки [24] и непосредственно факты привлечения [25] к административной ответственности лиц, которые публиковали в социальных сетях фотографии исторических событий, содержащие фашистскую свастику, не преследуя цели пропагандировать что-либо.

Как указано в одном из решений суда по жалобе на постановление по ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ, «...само по себе наличие на данном снимке нацистской атрибутики и символики (опущенные знамена с символом немецкого национал-социализма) не свидетельствует об их демонстрации, поскольку данный факт является историческим и неотъемлем от состоявшегося события. При этом М.В. Листов каким-либо образом не акцентировал внимание на имеющейся на снимках атрибутике и символике...» [5]. Схожую правовую позицию ранее высказывал и Роскомнадзор, выдвигая тезис о том, что само по себе публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики без целей пропаганды не должно расцениваться как экстремистская деятельность [20].

Мы согласны с перечисленными позициями и считаем, что совершение деяния в виде публичного демонстрирования нацистской символики без цели пропаганды не должно быть наказуемо. Законопроект, содержащий подобные изменения в ст. 20.3 КоАП РФ, внесен в Государственную Думу РФ и ожидает назначения даты для его рассмотрения в первом чтении [2]. Отметим, что, к примеру, Смоленская областная дума настоящие изменения не поддержала, в отличие от Парламента Кабардино-Балкарской Республики [7].

Данная законодательная инициатива поддерживается нами частично, а именно в плане включения примечания об исключении ответственности, если демонстрация произведена в произведениях науки, литературы, искусства, а также в информационных, учебных и просветительских целях при условии отсутствия признаков пропаганды и (или) оправдания нацизма и (или) фашизма. В остальном же, на наш взгляд, более целесообразно вернуть конструкцию диспозиции ст. 20.3 КоАП РФ в первоначальную редакцию, где противоправными будут считаться все деяния, сопряженные с пропагандой, а не усложнять структуру формулировками типа «пропаганда либо публичное демонстрирование в целях пропаганды...».

Такой подход может повлечь новые разночтения и неоднозначности в правоприменительной деятельности, в целом дополнительно осложнив ситуацию в антиэкстремистском законодательстве, где и так достаточно спорных и не совсем ясных положений. Также, кроме норм КоАП РФ, соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и в Федеральный закон от 19.05.1995 № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов». Полагаем, что длительное оставление действующих редакций без изменений в дальнейшем может способствовать разжиганию непонимания и последующей ненависти к власти среди населения.

Помимо того, следует отметить, что к административной ответственности по ст. 20.3 КоАП РФ лицо может быть привлечено, если оно публично демонстрирует либо пропагандирует, изготавливает, сбывает или приобретает символику экстремистских организаций. К последней можно отнести только ту, которая содержится в учредительных документах официально ликвидированной или запрещенной судом Российской Федерации организации. Однако, если проанализировать перечень экстремистских организаций, становится очевидным, что определенная их часть официально не имеет каких-либо учредительных документов и, соответственно, не зарегистрирована в Министерстве юстиции Российской Федерации [17].

В качестве примера можно привести общественное движение «Штольц», решением Цен-

трального районного суда города Хабаровска от 01.12.2017 признанное экстремистским [21], которое официально не было нигде зарегистрировано. Соответственно, в случае публичной демонстрации символики этого движения никто не может быть привлечен к административной ответственности по ст. 20.3 КоАП РФ, в отличие от того случая, если бы у этой экстремистской организации были учредительные документы, отражающие ее символику. На наш взгляд, будет справедливо, если запрещенной также будет признаваться символика, которая систематически используется в ходе своей противоправной деятельности экстремистскими организациями, что может быть установлено правоохранительными органами и в дальнейшем подтверждено в суде. Соответствующие коррективы необходимо закрепить в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а именно в определении понятия символика экстремистской организации.

Резюмируя все вышеизложенное, констатируем, что антиэкстремистское законодательство, в т.ч. нормы КоАП РФ, требует своевременных корректировок, позволяющих прояснить спорные позиции в неоднозначном толковании и отрегулировать соразмерность способов реагирования на правонарушения экстремистской направленности. Предлагаемые нами меры могут способствовать более качественному противодействию экстремизму и пресечь возможность заинтересованных лиц использовать недостатки нормативных правовых актов для достижения корыстных целей, дестабилизации ситуации в Российской Федерации.

Литература

1. Борисов С.В., Ульянов М.В., Липатова Ж.Н. Административно-правовое предупреждение правонарушений экстремистской направленности и роль органов прокуратуры. URL: http://e-notabene.ru/article_13568.html (дата обращения: 30.06.2018).
2. В Госдуму внесен законопроект о разрешении показа нацистской символики без цели пропаганды. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3549093> (дата обращения: 30.06.2018).
3. В Европе открывается новый фронт войны с исламизмом. URL: <http://planet-today.ru/geopolitika/item/89464-v-evrope-otkryvaetsya-novuj-front-vojny-s-islamizmom> (дата обращения: 30.06.2018).
4. Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 30.06.2018).
5. Дело № 7п-68/2018 по жалобе Листова Михаила Вячеславовича на постановление судьи Исакогорского районного суда города Архангельска от 19.01.2018. URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/32543862> (дата обращения: 30.06.2018).
6. Доклад о проделанной работе Управлением МВД России по ХМАО-Югре в сфере противодействия экстремистской деятельности в 2013 г. URL: <https://admhmao.ru/gubernator/komissii-i-sovety-vozglavljaemye-gubernatorom/detail.php?ID=367947> (дата обращения: 30.06.2018).
7. Законопроект № 390402-7 «О внесении изменений в статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части исключения административной ответственности для случаев использования нацистской символики или атрибутики в произведениях науки, литературы, искусства, а также в информационных, учебных и просветительских целях при условии отсутствия признаков пропаганды)». URL: http://sozd.parliament.gov.ru/bill/390402-7#bh_comments (дата обращения: 30.06.2018).

8. Из Волгоградской области выдворили двух экстремистов. URL: <https://volga-kaspiy.ru/investigation/iz-volgogradskoy-oblasti-vydvorili-dvuh-ekstremistov.html> (дата обращения: 30.06.2018).
9. Из Самары выдворили гастарбайтеров, которые разделяли взгляды террористов. URL: <https://63.ru/text/gorod/350817312129024.html> (дата обращения: 30.06.2018).
10. Катаева О.В., Ряпухина И.А., Кочеткова Н.Д. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как средство обеспечения общественной безопасности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 7 (62). С. 86-89.
11. Клейменов М.П. Соотношение административных и уголовных правонарушений экстремистской направленности. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-administrativnyh-i-ugolovnyh-pravonarusheniy-ekstremistskoy-napravlennosti> (дата обращения: 30.06.2018).
12. Об утверждении Табеля форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости и форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости [Электронный ресурс]: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.04.2017 № 65 (ред. от 08.05.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности [Электронный ресурс]: Указание Генпрокуратуры России № 870/11, МВД России № 1 от 27.12.2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О мерах по противодействию экстремистской деятельности [Электронный ресурс]: приказ Следственного комитета РФ № 109 от 12.07.2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. «Они жаждут нашей смерти»: нужно ли высылать из Великобритании подозреваемых в терроризме. URL: <https://russian.rt.com/world/article/393338-velikobritaniya-podozrevaemye-terrorizm-manchester> (дата обращения: 30.06.2018).
16. Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 30.06.2018).
17. Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». URL: http://minjust.ru/ru/nko/perechen_zapret (дата обращения: 30.06.2018).
18. Пошелов П.В. Теоретические и практические проблемы статьи 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 73-76.
19. Путин потребовал от МВД усилить борьбу с экстремизмом и обеспечить безопасность в школах. URL: <http://tass.ru/politika/4995640> (дата обращения: 30.06.2018).
20. Разъяснение Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 15.04.2015. URL: <https://rkn.gov.ru/news/tsoc/news31736.htm> (дата обращения: 30.06.2018).
21. Решение № 2А-6287/2017 2А-6287/2017~М-5646/2017 М-5646/2017 от 01.12.2017 по делу № 2А-6287/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/> (дата обращения: 30.06.2018).
22. Сотрудниками Центра противодействия экстремизму изъята запрещенная литература. URL: <https://14.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8180048/> (дата обращения: 30.06.2018).
23. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.: утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Суд Архангельска не увидел пропаганды нацизма на фото с поверженными нацистскими знаменами. URL: <http://tass.ru/obschestvo/4960087> (дата обращения: 30.06.2018).
25. Суд наказал журналистку за публикацию в сети «ВКонтакте» фото своего двора времен немецкой оккупации. URL: <https://pravo.ru/news/view/117657/> (дата обращения: 30.06.2018).
26. Юрицин А.Е. Правовые и организационные вопросы административной деятельности полиции в сфере противодействия экстремизму // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 79-82.
27. The Netherlands: Extremism & Counter-Extremism. URL: <https://www.counterextremism.com/countries/netherlands> (дата обращения: 30.06.2018).
28. Too Radical for France, a Muslim Clergyman Faces Deportation. URL: <https://www.nytimes.com/2018/04/05/world/europe/france-extremism-doudi.html> (дата обращения: 30.06.2018).