

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию законодательства о противодействии экстремизму и практики его применения**

В последние месяцы значительно активизировалась общественная дискуссия о допустимых пределах реализации свободы слова и свободы выражения мнения, в первую очередь, в киберпространстве. Неабсолютный характер данных конституционных свобод очевиден для специалистов в области права, а нормы, тем или иным образом ограничивающие их реализацию, давно стали частью правопорядков развитых стран.

Одним из факторов, способствовавших активизации общественной дискуссии, стали резонансные уголовные дела, возбужденные в ряде регионов России в отношении физических лиц по ст.ст. 280, 282 и другим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) по фактам распространения текстовых, фотографических и иных материалов в социальных сетях. Признавая реальность современных угроз экстремистского характера, следует отметить, что во многих из указанных уголовных дел имело место избыточно широкое, а иногда и ошибочное толкование норм права. В свою очередь, чем более широкое толкование дается понятию «экстремизм», тем большее число людей оказывается экстремистами.

Это подтверждают и данные судебной статистики. Так, если в 2011 г. по ст. 282, ч. 1 было осуждено 82 человека, а 4 – оправданы, то в 2012 г. таких людей было соответственно 118 и 2, в 2013 г. – 174 и 1, в 2014 г. – 258 и 0, в 2015 г. – 369 и 0, в 2016 г. – 389 и 0, в 2017 г. – 460 и 1. Напротив, статистика судимости по ст. 282, ч. 2, предусматривающей в качестве квалифицирующих признаков применение насилия или угрозу его применения, показывает совершенно иную динамику. В 2011 г. по этой статье было осуждено 35 человек, в 2012 г. – 12, в 2013 г. – 11, в 2014 г. – 9, в 2015 г. – 9, в 2016 г. – 6, в 2017 г. – 1.

Пунктом 10 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № Пр-1076 Общероссийскому общественному движению «Народный фронт «За Россию» совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации поручено в срок до 15 сентября 2018 г. провести анализ использования в правоприменительной практике понятий «экстремистское сообщество» и «преступление экстремистской направленности». Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и

правам человека (далее - Совет) со своей стороны, считает необходимым принять участие в данной работе.

С этой целью Совет провел собственный анализ правоприменительной и судебной практики по делам об экстремизме, основываясь на материалах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, а также Международной правозащитной группы «Агора» и Информационно-аналитического центра «Сова», руководители которых – Павел Чиков и Александр Верховский – входят в состав Совета. Также Советом использовались материалы его 54-го специального заседания на тему «Общественное участие в противодействии экстремизму и терроризму», состоявшегося 17 октября 2017 г.<sup>1</sup>

По результатам анализа Советом были выработаны следующие рекомендации.

## **I. По совершенствованию законодательства**

1. Предлагается сузить легальное определение экстремистской деятельности, закрепленное в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>2</sup>, поскольку в составе ст. 280 УК РФ в качестве уголовно наказуемого деяния определены призывы к ее осуществлению. Ряд используемых в дефиниции конструкций (например, «разжигание социальной розни», «утверждение религиозного превосходства» и др.) невозможно однозначно истолковать.

В качестве обязательного квалифицирующего признака экстремистской деятельности следует использовать признак насилия (применение насилия, угроза его применения, призывы к насилию или иная явная поддержка насилия). В таком случае будет исключена возможность уголовного наказания за высказывания, не представляющие реальной угрозы защищаемым Конституцией РФ интересам. В то же время, уголовная ответственность будет достигать именно тех субъектов, чья деятельность непосредственно связана с применением насилия, на предотвращение которого объективно нацелено антиэкстремистское законодательство.

Следует отметить, что предлагаемая поправка в полной мере соотносится с определением экстремизма, закрепленном в п. 3 ст. 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., ратифицированной Российской Федерацией в 2003 году<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. URL: <http://president-sovet.ru/events/special/read/41>

<sup>2</sup> «Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, № 30, ст. 3031.

<sup>3</sup> «Бюллетень международных договоров», № 1, 2004.

2. Предлагается декриминализировать часть 1 ст. 282 УК РФ, по которой выносятся наибольшее число обвинительных приговоров за экстремистскую деятельность, несмотря на то, что юридико-технически она напрямую не связана с определением экстремистской деятельности. В пользу полной декриминализации ст. 282 УК РФ высказались многие представители интернет-индустрии, однако Совет полагает целесообразным декриминализировать только неотягощенный состав, предусмотренный частью 1 указанной статьи, дополнив Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) соответствующим административным правонарушением. Таким образом, можно будет сформировать правовую конструкцию, аналогичную разграничению административно-наказуемого и уголовно-наказуемого хулиганства.

Кроме того, из описания объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ, следует исключить формулировку «унижение достоинства» группы лиц, оставив только «возбуждение ненависти», поскольку первая формулировка на практике сопоставима с оскорблением, которое является административным правонарушением, а не уголовным преступлением.

Также предлагается исключить из ст. 282 УК РФ формулировку «принадлежности к какой-либо социальной группе», т.к. это понятие содержит правовую неопределенность и порождает в правоприменительной практике такие спорные «социальные группы», как «атомщики», «ватники», «депутаты Госдумы» и т.п.

Следует отметить, что на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находятся законопроекты, предусматривающие частичную декриминализацию ст. 282 УК РФ<sup>4</sup> и внесение соответствующих изменений в КоАП РФ<sup>5</sup>, которые могли бы быть использованы для реализации указанных предложений.

3. Одновременно с декриминализацией ч. 1 ст. 282 УК РФ следует также декриминализировать ч. 1 ст. 148 УК РФ, дополнив КоАП РФ квалифицированным составом оскорбления (ст. 5.61 КоАП РФ) либо дополнив часть 2 ст. 5.26 КоАП РФ словами «а также иные публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств или атеистических воззрений граждан».

Практика по части 1 статьи 148 УК РФ пока немногочисленна, однако уже сейчас можно говорить о правовой неопределенности терминов «религиозные

---

<sup>4</sup> Законопроект № 495566-7 (внесен 25 июня 2018 г., подготовка к 1 чтению). URL: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=495566-7](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=495566-7)

<sup>5</sup> Законопроект № 495611-7 (внесен 25 июня 2018 г., подготовка к 1 чтению) URL: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=495611-7](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=495611-7)

взгляды» и «верующие» в части правомерности их распространения на атеистические взгляды и их адептов во избежание дискриминации последних.

4. Предлагается установить для статей УК РФ и КоАП РФ, в которых идет речь о публичных высказываниях, правило исчисления срока давности с момента соответствующей публикации в сети Интернет или с момента последних активных действий обвиняемого по привлечению внимания к такой публикации («саморепост», «закрепление записи» и т.п.). Такая необходимость обусловлена тем, что на практике преступления, связанные с публикациями в сети Интернет, часто рассматриваются как длящиеся. В то же время КоАП РФ исчисляет срок давности от момента фиксации правонарушения, что приводит на практике к разрыву даже в несколько лет от реального момента публикации до привлечения к ответственности.

5. Предлагается привести ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ в соответствие с ч. 2 указанной статьи, дополнив формулировку «пропаганда либо публичное демонстрация» словами «в целях пропаганды», чтобы цель пропаганды стала обязательным элементом деяния.

Следует отметить, что на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится соответствующий законопроект<sup>6</sup>.

6. Предлагается изменить подследственность дел по ст.ст. 280 и 280.1 УК РФ, передав их в подследственность органов Следственного комитета Российской Федерации. В настоящее время следствие по данным статьям ведут органы ФСБ России и они же осуществляют оперативное сопровождение таких дел.

7. Предлагается изменить экстерриториальный принцип подачи заявлений о запрете материалов, полностью централизовав процесс работы с такими заявлениями в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Рассмотрение таких заявлений без привлечения ответчика (при наличии возможности его установить) должно быть исключено.

Кроме того, в связи с тем, что Федеральный список экстремистских материалов не оправдал возложенных на него надежд по профилактике экстремизма, а напротив, стал крайне громоздким и мало пригодным для применения законопослушными гражданами, следует рассмотреть вопрос об упразднении данного списка путем внесения изменений в ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской

---

<sup>6</sup> Законопроект № 390402-7 (внесен 15 февраля 2018 г., подготовка к 1 чтению). URL: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=390402-7](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=390402-7)

деятельности» (и ряд других статей, где упоминаются экстремистские материалы) и отмену ст. 20.29 КоАП РФ. В настоящее время практически любой материал, находящийся в данном списке, можно найти в различных сегментах сети Интернет, а правоохранные органы фактически не успевают вносить в список новые копии старых материалов.

При этом, ликвидация Федерального списка экстремистских материалов не мешает правоохранным органам вести служебные реестры материалов, признанных экстремистскими в судебном порядке, а также использовать в судебных процессах механизм преюдиции.

8. Предлагается внести дополнения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и процессуальное законодательство, исключающие возможность признания организаций экстремистскими в закрытых судебных заседаниях, а равно в отсутствие представителя организации или надлежащего ее уведомления.

9. Представляется целесообразным дифференцировать лиц, включаемых Росфинмониторингом в Список организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму. В настоящее время лица, финансирующие терроризм, и обвиняемые по делам о высказываниях в сети Интернет, претерпевают одинаково неблагоприятные финансовые ограничения, что противоречит принципу дифференциации правовой ответственности. Исправление этой ситуации потребует внесения изменений в пункты 2.1-2.5 ст. 6 федерального закона от 6 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

## **II. По совершенствованию судебной и правоприменительной практики**

Судебная статистика по делам, связанным с экстремизмом (рис.1) демонстрирует многократный рост числа лиц, осужденных в 2017 г. по ст.ст. 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3 УК РФ по сравнению с периодами 2011-2012 гг.

## КОЛИЧЕСТВО ОСУЖДЕННЫХ ПО ЭКСТРЕМИСТСКИМ СТАТЬЯМ УК РФ (280–282.3)

ИСТОЧНИК: СУДЕБНЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ ПРИ ВЕРХОВНОМ СУДЕ РФ.



Рис. 1. Судебная статистика по делам об экстремизме<sup>7</sup>.

1. В обществе распространено мнение, что данный рост обусловлен стремлением правоохранительных органов улучшить показатели ведомственной отчетности. Фактор отчетности вряд ли может рассматриваться как главная причина роста количества уголовных дел, но вместе с тем Совет предлагает отказаться от общего учета преступлений экстремистской направленности, разделив их на три категории:

- участие в экстремистских сообществах и организациях,
- экстремистские высказывания,
- иные преступления, совершаемые по мотиву ненависти.

Такая мера позволит не допустить наращивания общих показателей за счет преследования малозначительных правонарушений в сети Интернет.

2. Представляется целесообразным рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации издать дополнительные разъяснения по вопросам судебной практики по вопросу о возможности применения норм ч. 2 ст. 14 УК РФ о малозначительности уголовного деяния к уголовным делам о публичных высказываниях. В частности, Совет полагает, что судам при рассмотрении дел о публичных высказываниях в сети Интернет следует учитывать реальный масштаб аудитории высказывания, ее качественный состав, а также степень авторитетности обвиняемого для его аудитории. Многие высказывания в сети Интернет этически неприемлемы, однако в силу фактического отсутствия

<sup>7</sup> См. «Судебная статистика вошла в экстремистский рост» // «Коммерсантъ», 19.04.2018 г. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3607022>

аудитории являются малозначительными и реальной общественной опасности не представляют.

Соответствующие разъяснения могут быть даны Верховным Судом Российской Федерации в виде дополнений к ранее изданному постановлению Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»<sup>8</sup>. Не менее важно, чтобы такие разъяснения были доведены до сведения не только судейского сообщества, но и сотрудников правоохранительных органов.

3. Вызывает беспокойство практика повсеместного использования судебных экспертиз гуманитарного характера (лингвистических, психологических, политологических, социологических и т.п.) в ходе расследования и рассмотрения уголовных дел об экстремистских высказываниях. Нарекания к этой практике многообразны и существенны. Совет полагает неоправданным привлечение профессиональных лингвистов для анализа простейших фраз, поскольку потенциально противоправные высказывания адресованы не специалистам, а широкому кругу лиц, а, следовательно, следствие и суд в большинстве случаев не нуждаются в помощи эксперта для уяснения смысла высказывания.

Снижение числа необоснованных судебных экспертиз гуманитарного характера, помимо прочего, приведет и к значительной экономии бюджетных расходов.

Настоящие Рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 22 августа 2018 г.

Председатель Совета

М.Федотов

---

<sup>8</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 (ред. от 3 ноября 2016 г.) // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 8, август, 2011.