

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО  
CONF/EXP(2021)1**

19 февраля 2021 года

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ О СОВМЕСТИМОСТИ С ЕВРОПЕЙСКИМИ  
СТАНДАРТАМИ НЕДАВНО ПРИНЯТЫХ И ПЛАНИРУЕМЫХ  
ИЗМЕНЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ,  
ЗАТРАГИВАЮЩИХ НПО**

**Подготовлено Экспертным советом по законодательству об НПО  
Конференции международных НПО Совета Европы**

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

В данном заключении рассматривается совместимость с европейскими стандартами основных изменений в недавно принятых и планируемых законодательных положениях, касающихся функционирования и деятельности НПО в России. Изменения включают в себя расширение категории «иностранный агент», изменение режима функционирования, введение определенных запретов на деятельность и установление иных препятствий для функционирования НПО. Взаимосвязанность этих изменений по времени и по сути делает целесообразным рассмотрение их в едином комплексе.

Во-первых, в данном заключении отмечается поразительная скорость проведения законодательного процесса для большинства рассматриваемых документов, учитывая тот факт, что они серьезным образом изменяют облик гражданского пространства в России. Это исключило возможность рассмотреть опасения, высказанные в связи с подготовленными поправками, или прояснить необходимость их принятия. Многочисленные и серьезные возражения международных организаций в отношении закона 2012 года об иностранных агентах не были учтены в ходе обсуждения.

Во-вторых, в отношении некоторых из рассмотренных положений нельзя сказать, что они соответствуют требованиям к «качеству законодательства». Особенно это относится к положению, распространяющему категорию иностранных агентов на физических лиц, поскольку в нем используются весьма расплывчатые понятия. Также

вызывает вопросы планируемое введение предварительного декларирования деятельности, в первую очередь потому, что в тексте не прописаны основания для запрета на осуществление той или иной программы. В результате, как представляется, административная власть наделяется неограниченными дискреционными полномочиями, причем полномочия по запрету не ограничиваются только запретом незаконной деятельности.

В-третьих, легитимность целей, на которые ссылаются власти при принятии этих поправок, — предотвращение беспорядков и защита национального суверенитета, — представляется проблематичной. Такие ссылки либо лишены основания, либо всецело абстрактны, каких-либо конкретных объяснений того, каким образом порядок или национальный суверенитет оказались под угрозой, не дается. Кроме того, препятствие проведению справедливого и публичного обсуждения в связи с тем, что затрагиваемые поправками лица «связаны с границей», по самой своей сути, как представляется, противоречит идеям открытости и плюрализма, лежащим в основе ценностей Европейской конвенции о правах человека.

В-четвертых, рассматриваемые тексты вызывают серьезный вопрос о соразмерности. Правовые рамки категории иностранных агентов значительно расширяются. Также серьезно усиливается контроль над НПО, которые признаны иностранными агентами. Это будет особенно верно в случае принятия законопроекта о введении предварительного декларирования деятельности НПО, являющихся иностранными агентами. Это требование будет действовать параллельно предоставлению исполнительным органам широких дискреционных полномочий по запрету той или иной деятельности или даже полной ликвидации НПО как таковой. Еще одной серьезной проблемой является риск наказания, которому подвергаются лица, работающие в НПО. Они постоянно рискуют подвергнуться юридическому преследованию, прежде всего в результате наказаний, предусмотренных за неисполнение в значительной степени неопределенных и потому невыполнимых административных обязательств. Этот риск также связан с резким ужесточением законодательства о клевете в публичном пространстве, в результате чего НПО вынуждены осуществлять свою надзорную функцию под угрозой длительных сроков лишения свободы.

Хотя со времени принятия в 2012 году закона об иностранных агентах правовой контекст деятельности НПО в России постоянно менялся, этот новый свод законодательных актов усугубляет неблагоприятные условия, созданные для работы НПО, и не только для юридических лиц, но, и прежде всего, для физических лиц, ассоциирующих себя с деятельностью НПО, учитывая риск получения ими весьма длительных сроков лишения свободы.

В конечном счете, речь сейчас идет о том, останется ли в общественном пространстве России место исключительно для лиц или объединений, чьи взгляды воспринимаются благосклонно или рассматриваются как безобидные или несущественные, или же будет также обеспечено справедливое и надлежащее отношение ко всем другим, при недопущении злоупотребления доминирующим положением. Безусловно, изменения,

внесенные в рассматриваемые положения, ставят под сомнение саму суть прав, гарантированных статьями 8, 10 и 11 Европейской конвенции, и их развитием в соответствующих европейских стандартах.

**Полностью доклад доступен онлайн на английском языке по адресу:**  
<https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2021-1-opinion-amendments-to-russian-legislati/1680a17b75>

*Мнения, выраженные в данной работе, принадлежат ее автору (авторам) и не обязательно отражают официальную политику Совета Европы.*