

««Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына («чет өлкөлүк өкүлдөр жөнүндө» мыйзамына)

Талдоо

ЖАҢЫРТЫЛГАН КҮНҮ: 2024-ЖЫЛДЫН 4-АПРЕЛИ

Кириш сөз

Президент 2024-жылдын 2-апрелинде “Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө” Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу” Кыргыз Республикасынын (КР) Мыйзамына (мындан ары – мыйзам)¹ кол койду.

Бул Талдоону кабыл алынган мыйзамдын мазмунуна тынчсызданган коммерциялык эмес уюмдардын (КЭУ) суроо-талабы боюнча Эл аралык коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ)² даярдады. Мыйзам өзүнүн мүчөлөрүнүн же калктын айрым топторунун кызыкчылыктарын коргогон КЭУларга гана эмес, жалпысынан бардык КЭУларга, анын ичинде кайрымдуулук жана гуманитардык уюмдарга, калкка социалдык кызмат көрсөткөн уюмдарга да терс таасирин тийгизет.

¹ Жогорку Кеңеште каралган мыйзам долбоорунун маалымкат-негиздемеси жана бардык редакциялары менен бул жерден таанышса болот: <https://kenesh.kg/bills/634426>.

² Эл аралык Коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ) – жарандык коомдун уюмдарын укуктук жөнгө салуу, кайрымдуулук жана жарандык катышуу маселелери боюнча мамлекеттик органдарга жана КЭУларга жардам көрсөтүүчү эксперттик уюм. ЭКЭУБдун Кыргыз Республикасындагы Өкүлчүлүгү төмөнкү дарек боюнча жайгашкан: Бишкек ш., Токтогул көч., 125/1-үй, 704-кеңсе

Мыйзамдын төмөнкү жоболору өзгөчө кооптонууну жаратууда:

1. Чет өлкөлүк булактардан каржылоо алган КЭУларды “чет өлкөлүк өкүл” катары басмырлоочу атайын каттоодон өтүүгө мажбурлап, алар үчүн жаңы алардын иш-аракетин оорлотуучу талаптар коюлууда:
 - уюм чет өлкөлүк өкүлдүн функцияларын аткарган КЭУлардын Реестрине кошуу жөнүндө арыз берүүгө милдеттүү болот;
 - алардын бардык материалдарына *“чет өлкөлүк өкүлдүн функцияларын аткарган коммерциялык эмес уюм өндүргөн, тараткан жана (же) жөнөткөн”* деп маркировка коюу жөнүндө талап коюлат;
 - жыл сайын ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга көз карандысыз аудитордук текшерүүдөн өткөндүгү боюнча корутундуну берип турушу керек болот, ж.б.
2. Юстиция министрлигине чет өлкөлүк өкүлдүн функциясын аткарган КЭУлардын ишин текшерүүгө, алардын ички иштерине кийлигишүүгө, ошондой эле өз ыктыярына жараша кийин сот тартибинде жоюп салуу укугу менен алардын ишин 6 айга чейинки мөөнөткө токтото турууга укук берилет.
3. Чет өлкөлүк КЭУлардын (ЧКЭУ) ишин каттоосуз жүзөгө ашырууга тыюу салынышы ыктымал.

Мыйзамдын бул жоболору эмне үчүн көйгөйлүү болуп саналаарына төмөндө жүйөлөр келтирилди.

Талдоо

1. **ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК БУЛАКТАРДАН КАРЖЫЛОО АЛГАН КОММЕРЦИЯЛЫК ЭМЕС УЮМДАРДЫ “ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ӨКҮЛ” КАТАРЫ КАТТООДОН ӨТҮҮГӨ МАЖБУРЛОО, АЛАР ҮЧҮН ЖАҢЫ АЛАРДЫН ИШ-АРАКЕТИН ООРЛОТУУЧУ ТАЛАПТАРДЫ КОЮУ**

1.1. КЭУлардын каржылоого жеткиликтүүлүгүн чектөө

Мыйзам чет өлкөлүк булактардан каржылоо алган, Кыргыз Республикасынын аймагында “саясий ишке” катышкан КЭУларды “чет өлкөлүк өкүл” катары кемсинтүүчү атайын каттоодон өтүүгө мажбурлоо боюнча ченемдерди камтыйт, ошондой эле алар үчүн оор болгон жаңы талаптарды коюп жатат. Мыйзамдын кабыл алынышы менен КЭУлардын бир бөлүгү “чет өлкөлүк өкүл” деп аталып калбашы үчүн чет жактан каржылоо алуудан баш тартууга мажбур болушат. Ошол эле учурда, Айрым КЭУлар мыйзамдын бардык оор талаптарын аткаруу, анын ичинде жыл сайын көз карандысыз аудиттен өтүү үчүн жетиштүү ресурстары болбой калышы мүмкүн, алар мунун себебинен өз иш-аракетин токтотууга аргасыз болушат. Ошентип, мыйзам Кыргызстандын КЭУларынын каржылоонун мыйзамдуу булактарына жетүүсүн олуттуу түрдө чектейт, бул болсо

Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пактынын (ЖСУЭП) 22-беренесин бузуу болуп саналат.

КЭУлардын каржылоонун ар кандай булактарын пайдалануу мүмкүнчүлүгү алардын көз карандысыздыгын ишенимдүү камсыз кылып келатат. Ошондуктан КЭУлардын ар түрдүү мыйзамдуу булактардан, анын ичинде чет өлкөлүк жана эл аралык булактардан каржылоо алуу укугу ЖСУЭПтин 22-беренесине ылайык корголот. ЕККУ/ДИАУБнын Бирикмелердин эркиндиги боюнча Жетектөөчү принциптерине (218-п.) ылайык, КЭУлар ар кандай мыйзамдуу булактардан каржылоо алууга мүмкүнчүлүгүнө ээ болууга тийиш. Чет жактан ресурстарды алган бирикмеге карата мамлекет киргизип жаткан ар кандай көзөмөл акылга сыярлык чектен чыкпашы керек, ашыкча кийлигишүү менен коштолбоого же бирикменин өзүнүн мыйзамдуу ишин жүзөгө ашыруусуна тоскоол болбоого тийиш.³

1.2. КЭУлардын пикирин айтуу эркиндигине жана коомдун жана мамлекеттин иштерин башкарууга катышуу укугун чектөө

Мыйзам “саясий иш” түшүнүгүнө карата төмөнкүдөй жоболорду жана аныктамаларды камтыйт:

Коммерциялык уюм, эгерде анын уюмдаштыруучу документтеринде көрсөтүлгөн максаттарына жана милдеттерине карабай, ал мамлекеттик көз карандысыз, органдар жүргүзүп жаткан мамлекеттик саясатты өзгөртүүгө, ошондой эле көрсөтүлгөн максаттарда коомдук пикирди түзүүгө багытталган алардын чечимдерди кабыл алуусуна таасир этүү максатында саясий акцияларды уюштурууга жана өткөрүүгө катышса (анын ичинде каржылоо жолу менен), Кыргыз Республикасынын аймагында жүзөгө ашырылып жаткан саясий ишке катышкан болуп таанылат.

Саясий иш – мамлекеттик түзүлүштү калыптоо, Кыргыз Республикасынын конституциялык түзүмүнүн негиздерин коргоо, эгемендүүлүктү коргоо жана аймактык бүтүндүктү камсыз кылуу, мыйзамдуулукту, укук тартибин, мамлекеттик жана коомдук коопсуздукту, коргонууну, тышкы саясатты, социалдык-экономикалык жана улуттук өнүгүүнү камсыз кылуу чөйрөсүндөгү иш.

Саясий иштин формалары төмөнкүлөр:

- чогулуштар, митингдер, демонстрациялар, жүрүштөр же пикеттер түрүндөгү, же бул формалардын ар кандай айкалышкан түрүндөгү коомдук иш-чараларды уюштурууга жана өткөрүүгө катышуу, коомдук дебаттарды, дикуссияларды, баяндамаларды уюштуруу жана өткөрүү;

- шайлоодо, референдумда белгилүү бир натыйжа алууга багытталган иштерге, шайлоолорду, референдумду өткөрүүгө мониторинг жүргүзүүгө, шайлоо

³ ЕККУ/ДИАУБ жана Венеция комиссиясы, Кыргыз Республикасынын коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө мыйзамына жана башка ченемдик-укуктук актыларына өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү тууралуу мыйзам долбооруна карата биргелешкен баштапкы корутунду, CDL-AD (2013)030, 2013-жылдын 16-октябры, 66-пункт, http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Octt%202013_en.pdf.

комиссияларын, референдум комиссияларын түзүүгө, саясий партиялардын иштерине катышуу;

- мамлекеттик органдарга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына, алардын кызмат адамдарына ачык кайрылуулар, ошондой эле бул органдардын ишине таасир этүүчү, анын ичинде мыйзамдарды же башка ченемдик укуктук, актыларды кабыл алууга, өзгөртүүгө, жокко чыгарууга таасир этүүчү башка аракеттер;

- мамлекеттик органдар тарабынан кабыл алынган чечимдер жана жүргүзүлүп жаткан саясат жөнүндө пикирлерди жайылтуу, анын ичинде заманбап маалыматтык технологияларды колдонуу менен жайылтуу;

- коомдук-саясий көз караштарды жана ишенимдерди калыптандыруу, анын ичинде коомдук пикирди сурамжылоо жана алардын жыйынтыктарын жарыялоо же башка социологиялык изилдөөлөрдү жүргүзүү аркылуу;

- бул иштерге жарандарды, анын ичинде жашы жете электерди тартуу.».

Мыйзамда “саясий иш” түшүнүгүнө кеңири аныктама берилгенине байланыштуу өзүнүн мүчөлөрүнүн укуктарын жана/же коомдук кызыкчылыктарын коргогон КЭУлардын бөлүгү (мисалы, автордук укуктарды жана интеллектуалдык менчикти коргоо, адам укуктары, сөз эркиндиги, шайлоого байкоо жүргүзүү, экономиканы өнүктүрүү, бизнес коомдоштуктарынын кызыкчылыктарын коргоо жана башка көптөгөн чөйрөлөрдө иш-аракетин жүргүзгөн КЭУлар) “саясий ишке” катышып жатат деп таанылышы мүмкүн жана алар чет жактан каржылоону алганда – “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары каттоодон өтүүгө мажбурланып, муну менен мындай каттоонун бардык терс кесепеттерине кабылышы ыктымал.

Бирикмелердин эркиндигинин негизги принциптеринин бири – КЭУлардын пикир айтуу эркиндигине укук жана аларды өзүнүн максаттары жана иш-аракеттери аркылуу эркин жеткирүү укугу⁴. Бул укуктар КЭУлардын өкүлдөрүнүн пикирин эркин билдирүүгө болгон жеке укугун толуктайт. КЭУлар ээлеген позициясы өкмөттүн саясатына туура келеби же жокпу – буга карабастан коомдук жана саясий талкууларга катышууга укуктуу⁵. Мындан тышкары, КЭУлар “өлкөнү башкарууга жана мамлекеттик иштерди жүргүзүүгө”, анын ичинде мыйзамдарды жана саясаттарды даярдоого бардык

⁴ Адам укуктары боюнча Европа кеңеши, «“Рефах” партиясы (Бакубатчылык партиясы) жана башкалар Түркияга каршы” иши (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]), №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 жана 41344/98 арыздар, 2003-жылдын 13-февралындагы токтом, 88-пункт, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936> (англ.). АУЕК, “Гожелик жана башкалар Польшага каршы” иши (Gorzelik and other v. Poland [GC]), № 44158/98 арыз, 2004-жылдын 17-февралындагы токтом, 91-пункт.

⁵ ЕККУ/ДИАУБнын Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптери (31-п.).

деңгээлде катышууга укуктуу⁶. Мындай укуктар КР Конституциясынын 32- жана 37- беренелеринде, ошондой эле ЖСУЭПтин 19- жана 25-беренелеринде бекитилген.

Ошентип, мыйзамдагы КЭУлардын “саясий иши” жөнүндө жоболор КЭУлардын пикир билдирүү эркиндигине жана коомдун жана мамлекеттин иштерин башкарууга катышуу укуктарын чектейт, муну менен ЖСУЭПтин жана КР Конституциясынын алкагында Кыргыз Республикасынын өзүнө алган милдеттенмелерин бузат.

1.3. КЭУларга “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары стигма коюу

Мыйзамга ылайык, *“Реестрге киргизилген чет өлкөлүк өкүлдүн функцияларын жүзөгө ашыруучу коммерциялык эмес уюмдар тарабынан даярдалган жана (же) жайылтылган материалдар, анын ичинде жалпыга маалымдоо каражаттары аркылуу жана (же) “Интернет” тармагын пайдалануу менен жайылтылган материалдар, бул материалдар (маалымат) чет өлкөлүк өкүлдүн функцияларын аткарган коммерциялык эмес уюм тарабынан даярдалгандыгы, жайылтылгандыгы жана (же) жөнөтүлгөндүгү жөнүндө билдирүү менен коштолууга тийиш”.*

“Чет өлкөлүк өкүл” түшүнүгү терс түстөгү мааниге ээ. Бул түшүнүк мындай статуска ээ болгон КЭУ Кыргызстандын жана анын элинин кызыкчылыгына эмес, чет мамлекеттин же чет өлкөлүк уюмдун кызыкчылыгына кызмат кылат деген ойлорду жаратат, бирок бул чындыкка дал келбейт. Мыйзамда *“саясий иш”* түшүнүгүнө кеңири аныктама берилгенине жана чет өлкөлүк каржылоону алган КЭУлардын саны көп болгонуна байланыштуу мыйзам кабыл алынганына байланыштуу КЭУлардын бир бөлүгү “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары катталууга же каржылоонун жалгыз булагынан жана бул себептен уставдык ишин жүзөгө ашыруудан баш тартууга мажбур болушат.

БУУнун Атайын баяндамачылары белгилегендей⁷, *“мындай статус жана кошумча милдеттенмелер [...] биригүү жана пикир билдирүү эркиндигин басмырлоосуз ишке ашырууга кийлигишүү болушу мүмкүн, себеби мыйзам долбоорунда сунушталып жаткан өзгөртүүлөр чет өлкөлүк каржылоону алып жаткан КЭУларды ыңгайсыз абалда калтырат”.* Ошондуктан, КЭУларга “чет өлкөлүк өкүл” деп стигма коюу ЖСУЭПтин 22- беренесин бузуу болуп саналат.

Кыргыз Республикасында КЭУлар гана эмес, мамлекеттик органдар, анын ичинде Жогорку Кеңештин мүчөлөрү да чет өлкөлүк каржылоону алуучулар жана чет өлкөлүк жардамдын бенефициарлары болуп саналаарын эстен чыгарбаш керек. Алар саясий иш

⁶ Караңыз: БУУнун Башкы Ассамблеясы, Адамдардын, топтордун жана коомдун органдарынын жалпы тарабынан таанылган адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин колдоо жана коргоо боюнча укуктары жана милдеттери, 8-берене, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml; Айлана-чөйрөгө тиешелүү маселелер боюнча маалыматка жетүү, чечим кабыл алуу процессине коомчулуктун катышуусу жана сот адилеттигине жетүү жөнүндө Конвенция (Орхус конвенциясы), 1998-жылдын 25-июну, 6- жана 8-беренелер, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml.

⁷ “Чет өлкөлүк өкүлдөр” жөнүндө мыйзам долбооруна карата БУУнун Атайын жол-жоболорунун 2023-жылдын 2-октябрындагы ачык каты, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28447>.

менен тикелей алектенишет жана ошол эле учурда атайын каттоодон өтүп, бардык коомдук коммуникацияларда өздөрүн “чет элдик өкүлдөр” деп атоого милдеттендирилген эмес. Кыргызстандын бизнеси чет жактардан инвестицияларды алат жана ошону менен бирге көптөгөн компаниялар коомдук турмушка жигердүү катышып, мыйзамдагы аныктамага ылайык “саясий иш” деген жобого кирип калышы ыктымал иштер менен алектенип келишет. Мисалы, көптөгөн байланыш операторлору (коммерциялык уюмдар) КР Санариптик кодексинин долбоору боюнча коомдук талкуунун алкагында Санариптик өнүктүрүү министрлигине жана КР Министрлер Кабинетине кайрылууларын жиберешкен.⁸ Мыйзамда саналган саясий иштин формаларына ылайык⁹, байланыш операторлорунун мындай аракеттери сөзсүз түрдө саясий деп эсептеле баштайт. Албетте, бизнестин мындай ишине же инвестицияларга кандайдыр бир чектөө киргизүүнүн кажети жок. Бирок, жалгыз гана КЭУларга карата стигма коюу фактысы мамлекеттин чет өлкөлүк таасир булактарынын ачык-айкындыгын камсыз кылуу ниетинен эмес, тактап айтканда КЭУлардын коомчулук арасында кадыр-баркына шек келтирүү ниетинен кабар берүүдө.

1.4. КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдүн” уюмдаштыруучуларынын жана жетекчилеринин жеке маалыматтарын ачыкка чыгаруу ыктымалдуулугу

Мындан тышкары, мыйзамга ылайык, ыйгарым укуктуу орган (мындай орган катары Юстиция министрлиги бекитилүүсү ыктымал) КЭУлардын-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” коомдук Реестрин жүргүзөт, анда КЭУнун аталышы жана анын уюмдаштыруучулары жана жетекчиси жөнүндө маалыматтар камтылат. Ошол эле учурда мыйзам КЭУнун-“чет өлкөлүк өкүлдүн” жетекчисин ыйгарым укуктуу органга аны Реестрге киргизүү жөнүндө арыз берүүгө милдеттендирет. Реестрди жүргүзүүнүн тартиби, анын ичинде Реестрде камтылган маалыматтардын курамына коюлган талаптар ыйгарым укуктуу органдын ички актысы менен белгиленет. Ошентип, ыйгарым укуктуу органдын буйругу менен КЭУнун-“чет өлкөлүк өкүлдүн” уюмдаштыруучулары жана жетекчиси тууралуу кандай маалыматтар Реестрге киргизүү үчүн берилиши керектиги так жазылат.

ЖСУЭПтин 17-беренеси жана КР Конституциясынын 63-беренеси адамдын жеке маалыматтарды коргоо укугун кепилдейт. БУУнун Адам укуктары боюнча комитетинин баамында, бул укук мамлекеттик органдардын ар кандай кийлигишүүлөрүнөн жана кол салууларынан коргогон кепилдиктер менен бекемделүүгө тийиш.¹⁰ Үйгарым укуктуу органдын буйругу ченемдик укуктук акт болуп саналбай турганын эске алганда, аны кабыл алуунун тартиби жөнөкөйлөштүрүлгөн жана коомдук талкуулоо процессинен өтпөйт. Мындан улам ченем жаратуу функцияларын мындай түрдө өткөрүп берүү

⁸ Караңыз: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2927>.

⁹ «Саясий иштин формалары: [...] мамлекеттик органдарга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына, алардын кызмат адамдарына ачык кайрылуулар, ошондой эле бул органдардын ишине таасир этүүчү, анын ичинде мыйзамдарды же башка ченемдик укуктук, актыларды кабыл алууга, өзгөртүүгө, жокко чыгарууга таасир этүүчү башка аракеттер.»

¹⁰ №16 Жалпы тартиптеги пикирлер - 17-берене (жеке жашоого укук), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6624&Lang=ru.

ыйгарым укуктуу орган Реестрге киргизүү үчүн КЭУнун уюмдаштыруучулары жана жетекчиси тууралуу ашыкча жеке маалыматтарды берүүнү талап кылат деген тобокелдикти жогорулатууда. Мыйзамды мындай жол менен имплементациялоо чектөөлөрдүн укуктарга шайкештиги жана мыйзамдуулугу принцибин бузат, бул принциптерге ылайык мыйзам айрыкча мамлекеттик органдардын иш-аракет эркиндигин аныктаган жоболордо так болууга тийиш деп көрсөтүлгөн.¹¹

1.5. КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” жыл сайын көз карандысыз аудиттен өтүүсү жана ыйгарым укуктуу органга аудитордук корутундуну берүүсү

Мыйзамга ылайык, КЭУ-“чет өлкөлүк өкүл” жыл сайын көз карандысыз аудитордук текшерүүдөн өтүүгө жана ыйгарым укуктуу органга аудитордук корутунду берүүгө тийиш. Жылдык аудиттен өтүү үчүн бул КЭУлар көз карандысыз аудитордук компанияларды жалдашы керек болот. Аудиттин баасы адатта жогору болот. Финансылык мүмкүнчүлүктөрү чектелүү КЭУлар финансылык аудиттин акысын төлөй алышпайт. Ушуга байланыштуу бул талап КЭУлар үчүн оор болуп калат. КЭУлардын бир бөлүгү көз карандысыз аудиттерди жүргүзүүгө каражаттардын жоктугуна байланыштуу өз ишин токтотууга аргасыз болот. КЭУлардын башка бир бөлүгү жардамга муктаж жарандарды колдоого каралган каражатты аудиттин акысын төлөөгө жумшай баштайт.

Эл аралык оң тажрыйбада финансылык аудиттен өтүү боюнча талап бардык КЭУлар үчүн эмес, мисалы, мамлекеттен олуттуу салык жеңилдиктерди алган, кайрымдуулук (же коомго пайдалуу) уюм статусуна ээ болгон КЭУлардын өзгөчө категорияларына карата гана каралган.

2. ЮСТИЦИЯ МИНИСТРЛИГИНЕ КЭУ-“ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ӨКҮЛДӨРДҮН” ИЧКИ ИШТЕРИНЕ КИЙЛИГИШҮҮГӨ ЖАҢЫ ҮЙГАРЫМ УКУКТАРДЫ БЕРҮҮ

2.1. КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” ишин текшерүүгө ыйгарым укук

Мыйзам Юстиция министрлигине КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” ишин чектей турган олуттуу жаңы ыйгарым укуктарды берип жатат. Юстиция министрлигинде жана анын бөлүмдөрүндө КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” ички документтерин сурап алып жана текшерүүгө, КЭУнун иши жана чыгымдары аны түзүү максаттарына шайкеш келип-келбегенин өз ыктыярына жараша аныктоого укугу болот.

Мындай текшерүүлөрдү жүргүзүүнүн тартиби Юстиция министрлигинин ченемдик укуктук акт болуп саналбаган ички актысы менен аныкталат. Мамлекеттик органдардын ички актыларын иштеп чыгуу процессинде аны даярдоого кызыкдар тараптарды тартуу же коомдук талкууларды өткөрүү каралбагандыгын эске алганда, кабыл алынган тартип Юстиция министрлигине КЭУларды текшерүү боюнча кеңири ыйгарым укуктарды берип, КЭУлардын укуктарын жетиштүү коргобой калат деген тобокелдикти

¹¹ АУЕК, Хасан жана Чауш Болгарияга каршы иши (Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC]), №30985/96 арыз, 2000-жылдын 26-октябрындагы токтом, 84-пункт; АУЕК, Алиев жана башкалар Азербайжанга каршы иши (Aliyev and Others v. Azerbaijan), №28736/05 арыз, 2008-жылдын 18-декабрындагы токтом, 35-пункт.

жаратууда. Бул бирикмелердин эркиндиги боюнча Жетектөөчү принциптерде (106, 32-пп) бекитилген, мыйзамдар, саясат жана практика жаатындагы ак ниет башкаруу принцибин бузат. Бул принципке ылайык, *“бирикмелердин ишине тиешелүү ар кандай ченемдерди же практикалык чараларды даярдоо жана ишке ашыруу процессинде бирикмелер жана алардын мүчөлөрү менен консультацияларды өткөрүү зарыл”*.

2.2. КЭУлардын ички документтерин сурап алуу жана текшерүүгө ыйгарым укук

Мыйзам Юстиция министрлигине КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” ар кандай ички документтерин, анын ичинде ички башкаруу, ички эрежелер жана финансы боюнча документтерди сурап алуу жана текшерүүгө ыйгарым укук берет. Мыйзамдын бул ченеми төмөнкүлөргө карама-каршы келет:

1) “Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө” КР Мыйзамынын 5-беренесине, - анда *“мамлекеттик органдардын же кызмат адамдарынын коммерциялык эмес уюмдардын ишине кийлигишүүсүнө жол берилбейт[...]”* деп бекитилген;

2) эл аралык практикага жана Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелерине, атап айтканда ЖСУЭПтин 17-беренесине, анда мындай жоболор бар: *“1. Эч ким анын жеке жана үй-бүлөлүк жашоосуна негизсиз же мыйзамсыз кийлигишүүгө, анын турак жайынын же анын кат-кабар алышуу сырына кол тийбестикке негизсиз же мыйзамсыз кийлигишүүгө же анын ар-намысына жана беделине мыйзамсыз кол салууларга кабылбайт. 2. Ар бир адам мындай кийлигишүүлөрдөн же мындай кол салуулардан мыйзам менен коргонуу укугуна ээ”*. Адам укуктарынын негизги кепилдиктери КЭУларга да жайылтылат, бул БУУНун Адам укуктары боюнча комитетинин чечимдери менен бир нече ирет ырасталган, себеби КЭУлар жарандардын бирикмелери болуп эсептелет.

2.3. Насыя берүүчү жана башка финансылык уюмдардан КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдөрдүн” финансылык-чарбалык иши жөнүндө маалыматты алууга ыйгарым укук

Мыйзам Юстиция министрлигине насыя берүүчү жана башка финансы уюмдарынан КЭУнун финансылык-чарбалык иши жөнүндө маалыматты сурап алууга ыйгарым укук берет. Бул ченем “Банктар жана банк иши жөнүндө” КР Мыйзамынын 67-беренесинин 4-бөлүгүнө карама-каршы келет, анда *“банктык сырды түзгөн маалымат башка жактарга [финансылык чалгындоо органдарынан жана ыйгарым укуктуу салык органынан башка] соттук актынын негизинде гана берилет”* деп көрсөтүлгөн. Ушул эле мыйзамдын 2-беренесинин 3-бөлүгүнө ылайык *“[Кыргыз Республикасынын “Банктар жана банк иши жөнүндө” мыйзамынын] ченемдери менен Кыргыз Республикасынын башка мыйзамдарынын ченемдеринин ортосунда коллизия болгон учурда банктык укуктук мамилелерди жөнгө салуу үчүн [Кыргыз Республикасынын “Банктар жана банк иши жөнүндө” мыйзамынын] ченемдери колдонулат”*.

2.4. Өз ыктыярына жараша КЭУнун ишмердүүлүгү мыйзамдуу болуп саналаарын аныктоого ыйгарым укук

Мыйзам Юстиция министрлигине өз ыктыярына жараша КЭУ-“чет өлкөлүк өкүлдүн” ишмердүүлүгү же чыгымдары аны түзүүнүн уставдык максаттарына шайкеш келип-келбегенин баалоо укугун берет. Мисалы, КЭУ өзүнүн уставында билим берүү иши менен алектене турганын аныктаган дейли, бирок парламенттик шайлоо маалында КЭУнун мүчөлөрү же байкоочу органы добуш берүү күнү уюмдун өкүлдөрү шайлоого көз салаарын чечишет. Мындай иш КЭУнун уставында жазылган эмес, өзүнүн коомго пайдалуу мүнөзүнө карабастан, мыйзамга ылайык уставга карама-каршы келет деп бааланышы мүмкүн, мындан улам КЭУну жоопкерчиликке тартуу үчүн негиз болуп бериши ыктымал.

КР Конституциясынын 53-беренесинин 2-бөлүгүнө жана кадыресе эл аралык тажрыйбага ылайык, *КЭУ коммерциялык ишкана сыяктуу, каалаган мыйзамдуу ишмердүүлүк менен алектенүүгө кеңири укук жөндөмдүүлүгүнө ээ болушу керек*. Жападан жалгыз негиздүү чектөө – КЭУнун ишинин негизги максаты “пайда алуу” болбошу керек деген талап болушу мүмкүн. Кошумча чектөөлөр бардык КЭУларга эмес, олуттуу салыктык жана башка жеңилдиктерди пайдаланган КЭУлардын айрым топторуна (мисалы, кайрымдуулук уюмдарына) карата колдонулса болот. КЭУнун иши мыйзамдардын алкагында жүргүзүлгөндүктөн, өзүнүн ишмердүүлүгүндө уставдын талаптарын канчалык так сактоо же сактабоо – бул КЭУнун өзүнүн жана анын жогорку башкаруу органынын ички иши. Бул жаатта мыйзамда кабыл алынган өзгөртүүлөр Кыргызстандын эл аралык милдеттенмелерине, алсак, ЖСУЭПтин 17-беренесине карама-каршы келет.

2.5. КЭУлардын ишин токтото турууга жана жоюуну демилгелөөгө ыйгарым укуктар

“Чет өлкөлүк өкүл” катары каттоодон өтүүдөн баш тарткан учурда, материалдарга КЭУ-“чет өлкөлүк өкүл” өндүргөн/тараткан деген маркировка коюлбаса же ыйгарым укуктуу органга аудитордук корутунду берилбеген учурда ыйгарым укуктуу орган жол берилген бузууларды бир айдан ашпаган мөөнөттө жоюу талабы менен КЭУга жазуу жүзүндө билдирүү жөнөтөт. Башкача айтканда, мыйзам, мисалы, аудитордук корутунду бербөө түрүндө мыйзам бузууну четтетүү үчүн 10 күндүк мөөнөттү белгилөөгө мүмкүндүк бериши ыктымал. Бул кемчиликти 10 күндүн ичинде жоюу мүмкүн эмес, аудиттен өтүү үчүн көбүрөөк убакыт керек. Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптерде (234-пункт) *“мамлекеттин мыйзамдары, саясаты жана практикасы бирикмелерге ар кандай кемчиликтерди же каталарды четтетүү үчүн акылга сыярлык мөөнөт берүүнү караштырышы керек”* деп жазылган.

Эгерде КЭУ мыйзам бузууларды көрсөтүлгөн мөөнөттө четтетпесе, Юстиция министрлиги өз ыктыярына жараша (соттун чечимисиз) КЭУнун ишин алты айдан ашпаган мөөнөткө токтото турууга укуктуу болот. Мыйзамдын бул жобосу биригүүгө болгон укуктуу бузуу болуп саналат, себеби Бирикмелердин эркиндиги боюнча Жетектөөчү принциптерге (255-пункт) ылайык, КЭУнун ишин токтото туруу *“соттун*

буйругуна гана негизделиши керек". Мындан тышкары, КЭУнун ишин токтото туруу узакка созулбашы керек, бул иш жүзүндө анын иш-аракетинин токтошуна алып келиши мүмкүн жана натыйжада жоюуга барабар санкцияга айланышы мүмкүн.

Мыйзамга ылайык, чарбалык иш жана эмгек келишимдери боюнча эсептешүүлөрдү, анын аракеттеринен улам келтирилген чыгымдардын ордун толтурууну жана салыктарды, жыйымдарды жана айыптарды төлөөнү кошпогондо, иши токтотулуп турган КЭУга өзүнүн банктык аманаттарын пайдаланууга тыюу салынат. Юстиция министрлигине мындай ыйгарым укуктарды берүү КЭУлардын өз мүлкүн пайдалануу укугун бузуу болуп саналат, *"себеби, мүлктүн ар кандай жол менен камакка алынышы же ага көзөмөлдү жоготуу бирикмеге өз максаттарына жетүүгө тоскоол болушу мүмкүн"*¹².

Ошону менен бирге мыйзамда КЭУнун ишин токтото туруу жөнүндө чечимге "Административдик иштин негиздери жана административдик жол-жоболор жөнүндө" КР Мыйзамында каралган тартипте даттанууга болот, бирок даттанууну берүү даттанылып жаткан чечимди аткарууну токтотпойт. Бирок, Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптерде (240-пункт) *"санкцияларга даттануу ушул даттануу жол-жобосу соңуна чыкканга чейин аларды киргизүү тууралуу чечимди аткарууну токтото турууга алып келиши керек"* деп айтылат. Бул чара даттанууну кароонун узак жол-жобосу даттануу акыр соңунда канааттандырылган күндө да КЭУнун эсептеринин тоңдурулушуна же чоң айыптардан улам дээрлик КЭУнун жоюлушуна алып келген жагдайлардан куткара алат.

Эгерде ишин токтото туруунун алты айлык мөөнөтүнүн ичинде кабарламада КЭУ көрсөтүлгөн бузууларды четтетпесе, Юстиция министрлиги КЭУну жоюу жөнүндө арыз менен сотко кайрылууга укуктуу. Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптерге ылайык (234-, 237-, 239-, 252-пункттар) КЭУларга тыюу салуу жана аларды жоюу мамлекеттин же айрым топтордун коопсуздугуна олуттуу коркунуч келтирген олуттуу мыйзам бузууларга жол берилгенде гана эң акыркы чара катары колдонулушу керек жана ар дайым ушул бузууларга өлчөмдөш болууга тийиш. Ошол эле учурда санкцияларга алып келген мыйзам бузууларды далилдөө түйшүгү бардык учурларда бийлик органдарына жүктөлүүгө тийиш (241-пункт).

Ошентип, мыйзамдын жогоруда аталган жоболорун практикада колдонуу – ЖСУЭПтин жана адам укуктары менен эркиндиктери чөйрөсүндөгү башка эл аралык документтерге ылайык белгиленген Кыргыз Республикасынын адам укуктарын жана эл аралык милдеттенмелерин түздөн-түз бузуу болуп саналат.

¹² Караңыз: АУЕК, Ыйык монастырлар Грецияга каршы иши (The Holy Monasteries v. Greece), №№ 13092/87 жана 13984/88 арыздар, 1994-жылдын 9-декабрындагы токтом

3. ЧКЭУлар ИШ-АРАКЕТИН КАТТООСУЗ ЖҮЗӨГӨ АШЫРУУСУНА ТЫЮУ САЛЫНЫШЫ ЫКТЫМАЛДЫГЫ

Мыйзамда төмөнкүдөй ченем бекитилген: *“Чет өлкөлүк коммерциялык эмес уюм өз ишин Кыргыз Республикасынын аймагында өзүнүн түзүмдүк бөлүмдөрү – филиалдары жана өкүлчүлүктөрү аркылуу жүзөгө ашырат”*. Мыйзамда ЧКЭУ үчүн Кыргыз Республикасынын аймагында филиалды же өкүлчүлүктү каттоосуз өз ишин жүзөгө ашыруу мүмкүнчүлүгү каралган эмес. Мыйзам филиалды жана өкүлчүлүктү каттоосуз ЧКЭУнун ишмердүүлүгүнө түздөн-түз тыюу салбаса да, мыйзамдын жогоруда келтирилген ченемдеринен улам ушундай тыянакты чыгарууга болот.

Бирикмелердин эркиндигине болгон укукту кепилдеген эл аралык укуктун ченемдери, анын ичинде КЭУну түзүү жана иштөө эркиндигине болгон укук ЧКЭУга да жайылтылат. *“Жогоруда баяндалган стандарттар бирикмелердин бөлүмдөрүн, чет өлкөлүк бирикмелерди же союздарды жана бирикмелердин тармактык уюмдарын, анын ичинде эл аралык деңгээлде иш алып барган уюмдарды түзүүдө бирдей сакталууга тийиш”*¹³.

Корутунду

Кыргызстан адамдын фундаменталдык укуктарын жана эркиндиктерин камсыздоо жана коргоо маселелеринде, жарандык коом Жогорку Кеңештин, Президенттин жана Министрлер Кабинетинин негизги миссиясын – жарандардын жашоо шарттарын жакшыртууда - аларга көмөктөшүүсү үчүн укуктук шарттарды түзүү маселелеринде Борбордук Азиядагы жана Евразиядагы эң прогрессивдүү өлкөлөрдүн ичине кирет. Тилекке каршы, мыйзамдын жоболору бул чөйрөдөгү Кыргызстандын аракеттерин токтотот жана артка түртөт, ошондой эле анын адам ресурстарын өнүктүрүү, чет өлкөлүк инвестицияларды тартуу, Кыргызстанды демократиялык мамлекет катары туруктуу позицияларын колдоо үчүн өз жарандарынын жана дүйнөлүк коомчулуктун колдоосун пайдалануу жөндөмдүүлүгүн начарлатат.

Мыйзам эл аралык саясий жана экономикалык рейтингдерде (индекстерде) Кыргыз Республикасына берилген баанын төмөндөшүнө алып келет. Ал эми бул бааны тигил же бул өлкөгө инвестиция салуу керекпи же жокпу деген чечим кабыл алууда инвестициялык тобокелдиктерди баалоо үчүн чет өлкөлүк бизнес пайдаланат. Мисалы, S&P¹⁴ боюнча баалоо үчүн суверендүү насыя рейтингин баалоодо 5 критерийдин ичинен үчөө үчүн саясий тобокелдиктер негизги болуп саналат. Саясий жана экономикалык индекстер тыгыз байланышта турат. Дүйнөлүк банк “Инвестициялык атаандаштыкка

¹³ Жетектөөчү принциптердин 166-пункту, БУУнун тынч чогулуштарга эркиндик укугу жана ассоциация эркиндигине укук маселеси боюнча атайын баяндамачысы, БУУнун Адам укуктары боюнча кеңешине баяндама (Тынч чогулуштарга эркиндик укугу жана ассоциация эркиндигине укук менен байланышкан алдыңкы тажрыйбалардын түрлөрү), UN Doc. A/HRC/20/27, 2012-жылдын 21-майы, 59-пункт.

¹⁴ Sovereign Risk Indicators 2022 Estimates: <https://disclosure.spglobal.com/sri/>.

жөндөмдүүлүктүн диагностикасын”¹⁵, ошондой эле “Мамлекеттик башкаруунун жалпы дүйнөлүк көрсөткүчтөрүн”¹⁶ колдонот, мында саясий тобокелдиктер олуттуу ролду ойнойт. Дүйнөлүк банктын жакында эле жүргүзүлгөн изилдөөсү көрсөткөндөй, инвесторлор “саясий тобокелдикти” өнүгүп келе жаткан жана “өткөөл” экономикаларга инвестиция салуу тууралуу чечим кабыл алууда экинчи негизги фактор катары карашат. Мындан тышкары, бардык ири компаниялар кайсы бир өлкөгө инвестиция салуудан мурун карап чыккан саясий гана индекстер да бар. Бүткүл дүйнөлүк укук үстөмдүгүнүн индекси¹⁷, Эркиндик рейтингинин¹⁸, Коррупцияны сезүү индекси¹⁹, Кызмат адамдарына пара берүү матрицасы²⁰ негизги саясий индекстер болуп саналат. КЭУлар жана ЧКЭУлар үчүн чектөөлөрдүн киргизилиши менен Кыргыз Республикасынын рейтингдери начарлайт деген ыктымалдуулук жогору, бул болсо өлкөнүн экономикасына инвестициялардын азайышына алып келиши мүмкүн.

Талдоо көрсөткөндөй, кабыл алынган мыйзам Кыргыз Республикасындагы КЭУлардын олуттуу бөлүгүнүн укуктук абалы кыйла начарлайт. Мыйзамдын бир катар ченемдери ЖСУЭПке жана адам укуктары боюнча эл аралык укуктун башка негизги булактарына²¹ каршы келет. Кыргыз Республикасынын Конституциясында жазылгандай, мамлекеттин кызыкчылыгы өлкөдө чыныгы демократияны куруу болсо, анда мыйзам ал кызыкчылыктарга шайкеш келбейт.

ЭКЭУБ мыйзам боюнча өз комментарийлерин берүү мүмкүнчүлүгү үчүн ыраазы жана мындан ары да кызматташуу улана берет деп үмүттөнөт.

¹⁵ Investment Competitiveness Diagnostics: <https://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-competitiveness-diagnostics-and-research>.

¹⁶ Worldwide Governance Indicators: [https://info.worldbank.org/governance/wgi/#:~:text=The%20Worldwide%20Governance%20Indicators%20\(WGI,Govern ment%20Effectiveness](https://info.worldbank.org/governance/wgi/#:~:text=The%20Worldwide%20Governance%20Indicators%20(WGI,Govern ment%20Effectiveness).

¹⁷ The World Justice Rule of Law Index by World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

¹⁸ Freedom Ratings by Freedom House: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

¹⁹ Corruption Perception Index by Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

²⁰ The TRACE Bribery Risk Matrix: <https://www.traceinternational.org/trace-matrix>.

²¹ Адам укуктарынын жалпы декларациясы (20-берене) (1948), Адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин коргоо жөнүндө Европа Конвенциясы (11-берене) (1950), ошондой эле Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пакт (22-берене) (1966) болжол менен бирдей жоболорду камтыйт.