

Анализ

Положение о порядке ведения Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя, и проведения проверки их деятельности¹

17 СЕНТЯБРЯ 2024 ГОДА

Введение

27 августа 2024 года Кабинет Министров Кыргызской Республики своим постановлением №518 (далее – Постановление №518) утвердил «Положение о порядке ведения Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя, и проведения проверки их деятельности» (далее – Положение).² Постановление №518 принято в целях реализации Закона Кыргызской Республики (КР) «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»»³ (далее – Закон об иностранных представителях), который предусматривает регистрацию некоммерческих организаций (НКО), получающих иностранное финансирование и осуществляющих «политическую деятельность», в специальном «Реестре НКО, выполняющих функции иностранного представителя» (далее – Реестр).

В соответствии со статьей 22 Закон КР «О нормативных правовых актах» (далее – Закон об НПА) «*проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих*

¹ 16 мая 2024 года Министр юстиции утвердил своим приказом Положение о порядке ведения Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя, и проведения проверки их деятельности. Министерство юстиции и Кабинет Министров не представили официальной информации в каких целях и когда было отменено Положение Министерства юстиции. Тем не менее, учитывая, что нормативные правовые акты Кабинета Министров обладают более высокой юридической силой, чем акты Министерства юстиции, некоммерческим организациям необходимо далее руководствоваться новым Положением, о котором пойдет речь в настоящем Анализе.

² См. текст Постановления №518 и Положения здесь: <https://cbd.minjust.gov.kg/7-31405/edition/15185/ru>.

³ См. текст Закона об иностранных представителях: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5321/edition/6031/ru>.

интересы граждан и юридических лиц, [...] подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа». Руководящие принципы по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ (Руководящие принципы) также указывают на необходимость консультаций с объединениями в ходе подготовки и применения нормативных правовых актов, которые затрагивают интересы объединений (пп. 32, 106). Однако Кабинет Министров не опубликовал проект для общественного обсуждения на Едином портале (<http://www.koomtalkuu.gov.kg>), что является нарушением нормотворческого процесса.

9 сентября 2024 года Приказом Министра юстиции №169 «О мерах по реализации постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 27 августа 2024 года №518» (далее – Приказ МЮ №169) утверждены:⁴

- форма Реестра,
- форма заявления о включении в Реестр,
- форма заявления об исключении из Реестра.

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП)⁵ по запросу НКО, обеспокоенных противоречием некоторых положений вышеуказанных актов законодательству КР, в том числе Закону об иностранных представителях, и международным стандартам в области прав человека.

Анализ

1. ИЗБЫТОЧНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К НКО О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ, НЕ ПРЕДУСМОТРЕННОЙ ЗАКОНОМ ОБ ИНОСТРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ

Согласно Закону об иностранных представителях, в Реестр включаются наименование НКО, выполняющей функции иностранного представителя (НКО-«иностранного представителя») и сведения о ее учредителях и руководителе. Однако согласно пункту 8 Положения в Реестр включаются следующие сведения о НКО-«иностранном представителе», не предусмотренные в Законе:

- юридический адрес,
- реквизиты банковского счета,
- идентификационный налоговый номер (ИНН) учредителя(ей) и руководителя,
- сведения о работниках (фамилия и инициалы работников).

⁴ См. текст Приказа здесь: <https://drive.google.com/file/d/1TJaZaV4pS7A3FdHElvZFGXh2fiFUEHMz/view>.

⁵ Международным центром некоммерческого права (МЦНП) – экспертная организация, оказывающая помощь государственным органам и НКО, по вопросам правового регулирования организаций гражданского общества, благотворительности и гражданского участия.

Приказ МЮ №169 далее расширяет перечень информации, представляемой НКО-«иностранным представителем» в Министерство юстиции (МЮ), необходимо указать в заявлении о включении в Реестр:

- ссылку на информационный ресурс (при наличии),
- фамилию, имя, отчество, ИНН, должность работника и реквизиты приказа о назначении работника/договора.

Кроме того, пункт 31 Положения предписывает НКО-«иностранным представителям» уведомлять МЮ о приеме или увольнении работников в течение семи календарных дней.

Эти дополнительные требования не предусмотрены Законом об иностранных представителях и создают избыточную нагрузку на НКО. Требование раскрытия персональных данных сотрудников НКО нарушает их право на защиту персональных данных, закрепленное в статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и статье 63 Конституции. Включение персональных данных сотрудников НКО приведет к их стигматизации, как «иностранных представителей», создавая потенциальные угрозы для их безопасности. Понятие «иностранный представитель» имеет негативный оттенок. Данное понятие говорит о том, что лица с таким статусом скорее служат интересам иностранного государства или иностранной организации, нежели интересам Кыргызстана и его народа, что не соответствует действительности.

Часть 3 статьи 23 Конституции запрещает *«принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина»*. Согласно части 2 статьи 6 Закона об НПА *«нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу»*. Кроме того, согласно Руководящим принципам (п. 108), любые правовые и иные ограничения, наложенные на НКО, должны основываться на конституции или быть предусмотрены другим законом. Таким образом, новые излишние обременительные требования к НКО, которых нет в Законе об иностранных представителях, во исполнение которого принят подзаконный акт, нарушает указанные нормы Конституции и Закона об НПА, а также международные стандарты права на объединение и защиту персональных данных.

Следует отметить, что 23 июля 2024 года приняты изменения в Налоговый кодекс. Согласно пункту 3-1 части 1 статьи 51 Налогового кодекса, налогоплательщик (в том числе все НКО) обязан через свой кабинет налогоплательщика вести Реестр налогового агента по наемным работникам и обеспечивать в нем актуальные сведения по физическим лицам, являющимся наемными работниками и состоящим с ним в трудовых отношениях.⁶ Реестр налогового агента по наемным работникам включает актуальную информацию

⁶ См. текст Приказа об утверждении формы реестра налогового агента по наемным работникам, а также порядка заполнения реестра налогового агента по наемным работникам в личном кабинете налогоплательщика здесь: https://sti.gov.kg/stsStorage/websti/2024/8/23/stidocument_8429569f-a4fc-48e1-8dcb-944184c33301.pdf.

обо всех сотрудниках НКО, включая фамилию, имя, отчество, ИНН, должность и др. Таким образом, у государственных органов уже имеются все актуальные данные о сотрудниках любого юридического лица, включая НКО. Поскольку государственные органы уже располагают всей необходимой информацией о сотрудниках НКО, требования о предоставлении этих данных являются избыточными, дублирующими и выходят за рамки полномочий, представленных МЮ Законом об иностранных представителях.

2. РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ПРОВЕРКАМ НКО-«ИНОСТРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ» И ОТСУТСТВИЕ МЕХАНИЗМОВ ИХ ЗАЩИТЫ ОТ ПРОИЗВОЛЬНЫХ ПРОВЕРОК

Закон об иностранных представителях наделяет единственный государственный орган — МЮ — правом *«проводить проверки соответствия деятельности НКО, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами»*. Однако в Положении Кабинет Министров расширил перечень органов, уполномоченных проводить проверки НКО-«иностранцев». Так, согласно пункту 37 Положения, проверки могут проводить также:

- 1) налоговые органы – по вопросам соблюдения требований финансовой прозрачности и налогового законодательства;
- 2) Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР – по вопросам маркировки материалов, производимых или распространяемых НКО-«иностранцами»;
- 3) органы прокуратуры – по вопросам, связанным с участием НКО в политической деятельности, а также проверке соблюдения уставных целей и иных требований законодательства;
- 4) другие государственные органы, чья сфера деятельности и компетенции касаются основных видов деятельности НКО, – по вопросам соответствия их деятельности уставным целям.

Таким образом, Кабинет Министров в своем Положении вышел за рамки полномочий, представленных ему Законом об иностранных представителях, который не предусматривает участие иных государственных органов в проверках НКО-«иностранцев». Как говорилось выше, новые излишние обременительные требования к НКО, которых нет в Законе об иностранных представителях, во исполнение которого принят подзаконный акт, нарушают часть 3 статьи 23 Конституции, часть 2 статьи 6 Закона об НПА, а также международные стандарты права на объединение. Учитывая, что Положение было принято без общественного обсуждения и содержит много неясностей, имплементация Закона будет нарушать принцип правотворности и законности ограничений, который гласит, что закон

должен быть четким, особенно в тех положениях, которые определяют свободу действий государственных органов.⁷

Кроме того, Положение разрешает проведение проверок НКО на основании заявлений государственных органов, органов местного самоуправления или средств массовой информации, даже устных, о предполагаемом нарушении НКО Закона об иностранных представителях или несоответствии деятельности НКО ее уставным целям. Однако в Положении отсутствуют четкие механизмы защиты НКО от необоснованных или произвольных заявлений. Оно не предусматривает проверки достоверности полученной информации перед началом проверки, что может открыть возможность для злоупотреблений.

Положение также не содержит деталей, касающихся процесса проверок. Нет ясности в таких важных вопросах, как продолжительность и частота проверок, а также способы, которыми органы прокуратуры будут отслеживать и оценивать вовлеченность НКО в политическую деятельность. Отсутствие этих важных деталей создает правовую неопределенность и может поставить под угрозу право НКО на объективную и справедливую оценку их деятельности.

3. СЛОЖНЫЙ ПОРЯДОК ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ РЕЕСТРА

Согласно Положению, для исключения из Реестра НКО должна прекратить политическую деятельность и/или получение иностранного финансирования за 12 месяцев до подачи заявления. После получения соответствующего заявления от НКО, у МЮ есть еще 60 дней на проверку информации, представленной НКО. Этот порядок вынуждает НКО оставаться в Реестре более года, даже после того, как она перестает соответствовать критериям НКО-«иностранного представителя».

Положение уточняет, что исключение из Реестра может быть произведено только в течение пяти дней после получения подтверждения того, что политическая деятельность была прекращена и/или организация перестала получать иностранное финансирование. В Положении указано, что подтверждение об отсутствии политической деятельности в течение последних 12 месяцев предоставляется органами прокуратуры, однако не разъясняется, каким образом и по каким критериям органы прокуратуры будут подтверждать факт отсутствия такой деятельности.

Закон об иностранных представителях уполномочивает Министерство юстиции запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности НКО у кредитных и иных финансовых организаций. Однако данная норма противоречит части 4 статьи 67 Закон КР «О банках и банковской деятельности», которая гласит, что *«информация, составляющая банковскую тайну, предоставляется любым иным*

⁷ ЕСПЧ, Хасан и Чауш против Болгарии (Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC]), заявление № 30985/96, постановление от 26 октября 2000 г., п. 84; ЕСПЧ, Алиев и другие против Азербайджана (Aliyev and Others v. Azerbaijan), заявление № 28736/05, постановление от 18 декабря 2008 г., п. 35.

лицам, [кроме органов финансовой разведки и уполномоченного налогового органа], исключительно на основании судебного акта». В соответствии с частью 3 статьи 2 этого же закона «в случаях коллизии между нормами [Закона КР «О банках и банковской деятельности»] и нормами других законов Кыргызской Республики для регулирования банковских правоотношений действуют нормы [Закона КР «О банках и банковской деятельности»]».

Пункт 7 части 1 статьи 59 Налогового кодекса позволяет налоговым органам получать информацию о счетах и движении средств налогоплательщиков (в том числе НКО), но только по вопросам налогообложения проверяемого налогоплательщика. Учитывая, что вопросы исключения из Реестра не связаны с налогообложением проверяемого налогоплательщика, то указанное полномочие органов налоговой службы не применимо в отношении получения подтверждения о наличии или отсутствии иностранного финансирования НКО.

4. ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ МЮ

НКО может обжаловать решения МЮ об отказе в исключении НКО из Реестра и о приостановлении деятельности НКО в порядке, предусмотренном Законом «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (пункты 28 и 42 Положения). Это означает, что НКО сначала должна обжаловать решение МЮ внутри самого МЮ, прежде чем сможет обратиться в суд.

Согласно Руководящим принципам (п. 36), НКО должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты, с тем чтобы оспорить или добиться пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав. Это предполагает право НКО предъявить иск или подать апелляцию против любых действий или бездействий властей и добиться судебного пересмотра таких решений. Для обеспечения права на эффективное средство правовой защиты необходимо, чтобы судебные процедуры, в том числе апелляция и пересмотр решений, соответствовали стандартам справедливого судебного разбирательства. Обжалование решения МЮ в самом МЮ будет ограничивать прямой доступ НКО к судебному пересмотру решений МЮ и, вероятно, не будет считаться эффективным средством правовой защиты.

5. ПРОЧИЕ НЕДОСТАТКИ И НЕЯСНОСТИ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В ПОЛОЖЕНИИ

Постановление №518 указывает, что заявления для включения в Реестр должны быть поданы в МЮ в течение двух месяцев со дня вступления в силу Постановления, то есть до 9 ноября 2024 года. Однако пункт 6 Положения устанавливает, что руководитель НКО-«иностранного представителя» должен подать заявление о включении организации в Реестр в течение пяти рабочих дней со дня начала осуществления такой деятельности. Это создает противоречие между Постановлением №518 и Положением в части сроков подачи заявлений для включения в Реестр.

Положение требует, чтобы НКО-«иностраннный представитель» предоставляло в МЮ аудиторское заключение независимого аудитора не позднее 1 мая года, следующего за

отчетным периодом. Этот срок совпадает с периодом обязательного аудита для акционерных обществ. Учитывая, что с февраля по апрель аудиторские компании обычно перегружены обязательными аудитами акционерных обществ, НКО может столкнуться с трудностями в поиске свободных аудиторов, а также с увеличением стоимости их услуг. Это может привести к дополнительным финансовым нагрузкам на НКО, вынуждая их перенаправлять средства, которые могли бы быть направлены на общественно полезные цели, на оплату аудиторских услуг.

В пунктах 22 и 31 Положения упоминается «договор найма» в отношении работников НКО. В действующем законодательстве КР существует только понятие договора имущественного найма, который относится к аренде имущества. Поскольку в законодательстве нет упоминания о договоре найма в контексте трудовых отношений, остается неясным, что именно подразумевается под «договором найма» в Положении. Это создает неопределенность и затрудняет правильное понимание и выполнение требований Положения.

Заключение

Руководящие принципы (п. 22) гласят, что правовые положения, касающиеся объединений, должны быть хорошо проработаны. Они должны быть ясными, точными и бесспорными. Помимо этого, для того, чтобы можно было гарантировать, что содержание закона встретит поддержку всех заинтересованных сторон, процесс принятия таких положений должен быть открытым, доступным для всех и основанным на участии всех заинтересованных сторон.

Однако многие нормы Положения остаются расплывчатыми и неясными. Положение устанавливает в отношении НКО избыточные требования, не предусмотренные Законом об иностранных представителях. Это создаёт необоснованную нагрузку на НКО, нарушая права работников на защиту персональных данных, наделяя различные государственные органы полномочиями, выходящими за рамки полномочий, представленных им Законом об иностранных представителях. Неясность процедур проверок создаёт предпосылки для произвольных проверок без должной защиты НКО от необоснованных или политически мотивированных действий. Требование предварительного обжалования решений МЮ в самом ведомстве до обращения в суд ограничивает доступ НКО к судебной защите. Рекомендуется пересмотреть Положение с проведением по нему общественного обсуждения и устранением всех имеющихся недостатков.

МЦНП благодарен за возможность предоставить свои комментарии к Положению.