

АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О НЕКОММЕРЧЕСКИХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

9 НОЯБРЯ 2022 ГОДА

2 ноября 2022 года Отделом правового обеспечения Администрации Президента Кыргызской Республики на сайте Кабинета Министров Кыргызской Республики для общественного обсуждения был опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях» (далее - «законопроект»)¹.

По мнению ряда некоммерческих организаций (НКО), принятие законопроекта является нецелесообразным. Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП)² по запросу НКО, обеспокоенных содержанием законопроекта. Целью настоящего Анализа является оценка соответствия положений законопроекта международным обязательствам Кыргызской Республики и положительной международной практике, а также обзор возможных последствий их принятия. В Анализе рассматриваются основные положения законопроекта, которые ограничат деятельность кыргызстанских и иностранных некоммерческих организаций (далее по тексту - соответственно «НКО» и «ИНКО») в Кыргызстане.

Ряд положений законопроекта противоречит положениям Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), стороной в котором Кыргызстан является с 1994 года. Законопроект предлагает предоставить широкие права государственным органам принимать решение по своему усмотрению в

¹ <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192>

² Международный центр некоммерческого права (МЦНП) – экспертная организация, оказывающая помощь государственным органам и НКО, по вопросам правового регулирования организаций гражданского общества, благотворительности и гражданского участия. Представительство МЦНП в Кыргызской Республике расположено по адресу: г. Бишкек, ул. Токтогула, дом 125/1, офис 704, адрес электронной почты nidrisov@icnlalliance.kg.

каких случаях регистрировать или не регистрировать НКО и ИНКО, контролировать любую деятельность НКО и ИНКО, приостанавливать их деятельность или ликвидировать их, что противоречит принципу «равного регулирования НКО с коммерческими организациями»³. Законопроект, если он будет принят в существующем виде, будет иметь негативный эффект на все НКО, в том числе благотворительные и гуманитарные организации, организации, оказывающие социальные услуги населению.

Настоящий Анализ состоит из четырех разделов:

1. Нормы, ограничивающие право граждан на свободу объединения:

- отсутствие норм о праве граждан на создание незарегистрированных в качестве юридических лиц НКО;
- увеличение минимального количества граждан, необходимого для создания НКО;
- ограничение прав иностранных граждан и лиц без гражданства по созданию НКО.

2. Нормы, регулирующие создание и деятельность НКО:

- установление для НКО новых отчетов государственным органам;
- расширение полномочий государственных органов по контролю над деятельностью НКО;
- ликвидация правовой базы для деятельности учреждений;
- увеличение сроков государственной регистрации НКО;
- сужение права на предпринимательскую деятельность НКО.

3. Нормы, регулирующие создание и деятельность филиалов и представительств ИНКО:

- запрет на осуществление деятельности ИНКО без регистрации;
- отсутствие определенных сроков регистрации и широкие основания для отказа в регистрации филиалов и представительств ИНКО;
- установление новых требований о предоставлении информации филиалами/представительствами ИНКО в государственные органы;

³ В соответствии с международной практикой, в демократических странах правовое регулирование деятельности простых некоммерческих организаций, которые не обладают статусом благотворительной или общественно-полезной организации, должно быть аналогично правовому регулированию деятельности коммерческих организаций (по процедуре регистрации, отчетности, проверок со стороны государственных органов, ликвидации и т.п.).

- ограничение деятельности филиалов/представительств ИНКО, расширение полномочий государственных органов по контролю над деятельностью ИНКО;
 - возможность ликвидации филиалов/представительств ИНКО по широкому кругу оснований.
4. Нормы, обязывающие НКО и филиалы/представительства ИНКО пройти перерегистрацию.

Ниже приводится анализ вышеуказанных положений законопроекта.

1. НОРМЫ, ОГРАНИЧИВАЮЩИЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ

1.1 ОТСУТСТВИЕ НОРМ О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА СОЗДАНИЕ НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ В КАЧЕСТВЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ НКО

Согласно статье 6 действующего Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО), «некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица...».

В соответствии со статьей 16 законопроекта, *«неправительственная организация подлежит государственной регистрации в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц»...»*. В справке-обосновании к законопроекту говорится, что *«неправительственная организация, в том числе филиалы и представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Кыргызской Республики»*.⁴ Хотя законопроект не содержит запрета на незарегистрированные НКО, невключение в законопроект нормы о возможности создания незарегистрированных НКО (закрепленной в действующем Законе об НКО) вызывает опасение о наличии у разработчиков намерения запретить после принятия законопроекта незарегистрированные НКО, сделать регистрацию НКО в качестве юридического лица обязательной, и возможно, предусмотреть в будущем административную или уголовную ответственность за создание или участие в деятельности незарегистрированных НКО. Если данный прогноз окажется оправданным, запрет на незарегистрированные НКО станет прямым серьезным нарушением международных обязательств Кыргызской Республикой.

Право на создание незарегистрированных (неформальных) объединений предусмотрено во Всеобщей декларации прав человека (статья 20), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах

⁴ В справке обосновании к законопроекту также говорится о необязательности регистрации НКО как о проблеме: «Причем точное их количество невозможно установить, поскольку в соответствии с требованиями действующего Закона государственная регистрация некоммерческих организаций является необязательным».

(статья 8), а также МПГПП (статья 22). Указанные международные документы, так же, как и Конституция Кыргызской Республики,⁵ предусматривают *право каждого человека на свободу объединения (ассоциации) с другими*. Это право является неотъемлемым и принадлежит человеку от рождения.⁶ Право на объединение не должно ограничиваться, за исключением случаев, установленных в МПГПП.⁷ Это означает, в частности, что право может быть реализовано по желанию самого человека, например, через создание общественного объединения со статусом юридического лица, или просто неформального, незарегистрированного объединения. В соответствии с Руководящими принципами по свободе объединений, разработанных ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией (далее – Руководящие принципы)⁸, *«законодательство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения ... Законодательство не должно заставлять объединения получать статус юридического лица, но оно должно предоставлять объединениям возможность это сделать»*.⁹

Право на свободу объединения может быть реализовано человеком путем неформального объединения с другими или путем образования юридического лица, по его собственному выбору. Незарегистрированные объединения граждан (НКО) существуют в любой стране мира (например, родительские комитеты в школах, движения за права бездомных собак, дворовые клубы, сельские сходы и т.д.).

1.2 УВЕЛИЧЕНИЕ МИНИМАЛЬНОГО КОЛИЧЕСТВА ГРАЖДАН, НЕОБХОДИМОГО ДЛЯ СОЗДАНИЯ НКО

⁵ Статья 36 Конституции Кыргызской Республики: «Каждый имеет право на свободу объединения».

⁶ Статья 23 Конституции Кыргызской Республики: «1. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

⁷ Основания для ограничения объединений, предусмотренные МПГПП (22.2): (a) ограничения должны устанавливаться законом; (b) ограничения допускаются только, если это необходимо для охраны, по крайней мере, одного из следующих интересов: общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц; (c) ограничения не разрешаются на основаниях, которые конкретно не предусмотрены Пактом, и они не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом; (d) ограничения должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны; (e) ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены; (f) ограничения не должны наносить ущерба праву, о котором идет речь, т. е. ограничения не могут подрывать основное содержание соответствующего права; и (g) при определении сферы применения ограничений государства-участники должны исходить из необходимости защиты прав, гарантированных в Пакте, включая право на равенство и свободу от дискриминации в какой бы то ни было форме, закрепленное в статьях 2, 3 и 26 Пакта. Кроме того, Комитет пояснил, что понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций. Следовательно, установление ограничений в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции.

⁸ <http://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true> ⁹ П. 48 Руководящих принципов.

⁹ П. 48 Руководящих принципов.

В части 4 статьи 13 законопроекта содержится норма о том, что «*НКО может быть учреждена не менее 10 гражданами*». Согласно действующему Закону об НКО, общественное объединение могут создать не менее 3 физических лиц (в том числе, граждан), а фонд может создать даже одно физическое лицо. В соответствии с международными стандартами, как правило, договоренность, достигнутая между двумя или более лицами или группами лиц, составляет достаточную основу для создания объединения.¹⁰ Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциаций «*рассматривает в качестве передовой практики законодательства... в соответствии с которыми для создания объединения требуется, как минимум, два человека*»¹¹. Таким образом, законопроект ограничивает право на объединение граждан через ухудшение условий создания НКО гражданами в Кыргызской Республике.

1.3 ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ПО СОЗДАНИЮ НКО

В части 2 статьи 13 законопроекта содержится запрет для иностранных граждан и лиц без гражданства на создание НКО в Кыргызской Республике. Это противоречит статье 36 Конституции Кыргызской Республики, где закреплена следующая норма: «*Каждый имеет право на свободу объединения*». Данная норма повторяет соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека (статья 20), МПГПП (статья 22) и других общепризнанных международных документов в сфере прав человека. Такое ограничение противоречит принципам равного обращения и недискриминации, закрепленным в Руководящих принципах¹² и других общепризнанных международных документах по правам человека. Во всех странах мира с установившимися демократическими традициями, все желающие (граждане, иностранцы, беженцы, мигранты, лица без гражданства и другие категории лиц)¹³ могут объединяться для защиты общих интересов, решения общих проблем или достижения общественно-полезных целей. Отдельные ограничения в вопросах иностранного участия могут вводиться только в отношении узких групп организаций (например, политических партий), но не в отношении всех видов НКО.

¹⁰ П. 148 Руководящих принципов.

¹¹ Доклад Совету по правам человека ООН (Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний и правом на свободу ассоциации), UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 54, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/135/88/PDF/G1213588.pdf?OpenElement>

¹² Подраздел 2(А) Руководящих принципов, С. 49.

¹³ Ст. 15 Конвенции ООН о статусе апатридов (1954), ст. 15 Конвенции о статусе беженцев (1951), ст. 26 Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990), п. 139 Руководящих принципов.

2. НОРМЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

2.1 УСТАНОВЛЕНИЕ ДЛЯ НКО НОВЫХ ОТЧЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ

В части 2 и 4 статьи 34 законопроекта включены следующие нормы:

«2. Неправительственная организация предоставляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным органам, органам прокуратуры Кыргызской Республики, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и учредительными документами некоммерческой организации.

...

4. Неправительственная организация обязана представлять органам государственной статистики и налоговым органам, Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным органам, органам прокуратуры Кыргызской Республики документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Формы и сроки представления указанных документов определяются Кабинетом Министров Кыргызской Республики».

В настоящее время, в соответствии с действующим Законом об НКО (статья 17), НКО обязаны ежегодно до 1 апреля размещать на сайте Государственной налоговой службы (ГНС) информацию об источниках своих доходов и направлениях их расходования, а также сведения о приобретенных, используемых и отчуждаемых имуществах. Данное положение вступило в силу с 29 июня 2021 года и было принято в целях обеспечения прозрачности деятельности НКО.

Вместо этого положения, законопроект вводит обязанность сдавать вышеуказанные отчеты органам статистики, налоговым органам, Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным подразделениям (далее – органам юстиции), а также Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики и её территориальным подразделениям (далее – органам прокуратуры).

Законопроект также требует предоставления дополнительной информации, которую в настоящее время НКО не обязаны размещать на сайте ГНС:

- 1) документы, содержащие отчет о деятельности НКО; и
- 2) *документы* о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества НКО.

Пока не ясно – какими будут периодичность и требования к содержанию этих отчетов, так как они должны быть определены правовым актом Кабинета Министров после принятия законопроекта. Существующие в настоящее время требования по отчетности НКО уже являются чрезмерными и не соответствуют ни международным стандартам, ни положительной международной практике. Однако у НКО есть обеспокоенность, что предлагаемые законопроектом новые требования по отчетности могут стать еще более обременительными, по сравнению с действующими.

Государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому.¹⁴ Однако, отчетность, несомненно, является важным аспектом деятельности НКО, поскольку благодаря этому общество, рассматриваемое и в качестве источника финансирования, и в качестве получателя средств, понимает суть деятельности НКО. Ни коммерческий сектор, ни граждане не будут стремиться поддерживать организацию, о которой ничего не известно. В то же время отчетность – это всегда обуза для любой организации. В международной практике законы поощряют открытость НКО по отношению к обществу. Требования, установленные законом, должны соотноситься и быть пропорциональными привилегиям, полученным организацией (налоговым льготам, особому лицензированию, правительственному финансированию и т. д.). Положительной является практика, когда отчеты, в частности по программной деятельности, применяются только к отдельным категориям НКО, например, благотворительным организациям, в обмен на особые налоговые льготы, или к некоммерческим фондам, которые управляют целевыми капиталами. Отчеты могут требоваться и в случае ведения специальной деятельности, например сбора средств с общественности (краудфандинга). В частности, общественные объединения (ассоциации) без особых статусов не должны сдавать никаких программных отчетов в Германии, Франции, Бельгии, и в большинстве стран Европы. Требования по предоставлению отчетов для всех НКО не только не соответствует положительной практике, но и международным стандартам. В соответствии с Руководящими принципами, *«требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности. ... Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий); следует обеспечивать равенство между различными сферами деятельности. При этом допускается установление особых требований к*

¹⁴ Совет Европы, Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе, 2002 г., pp. 60-65.

отчетности в обмен на определенные льготы, при условии, что объединениям предоставляется право решать, будут ли они соблюдать данные требования или откажутся от их соблюдения и, тем самым, от любых соответствующих особых льгот (когда это применимо)»¹⁵.

На практике требования по предоставлению новых отчетов могут создать проблемы не только для НКО, но и для самих государственных органов, так как согласно положениям действующего законодательства, НКО сами должны размещать информацию на сайте ГНС и у государственных органов нет обязательств принимать, проверять и обрабатывать эти отчеты. Если законопроект будет принят, то после его принятия тысячи НКО начнут сдавать отчеты в органы юстиции и органы прокуратуры. Даже только для того, чтобы прочитать эти отчеты, нужно будет существенно увеличить штаты этих государственных органов. Сколько бюджетных денег будет потрачено на такую задачу и целесообразны ли такие траты ввиду реальных потребностей этих органов обеспечивать законность и общественный порядок, бороться с преступностью и предотвращать террористические угрозы? Особенно учитывая то, что за все годы независимости Кыргызстана не было даже отдельных случаев использования НКО во вред стране в нарушение законодательства Кыргызской Республики.

2.2 РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО КОНТРОЛЮ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НКО

Нормы, включенные в части 2 и 4 ст. 35 законопроекта, расширяют полномочия органов юстиции, органов прокуратуры и налоговых органов по контролю над деятельностью НКО. При анализе таких норм, необходимо учитывать, что *все нормативные акты и практика, касающиеся надзора и контроля за объединениями, должны исходить из принципа минимального вмешательства со стороны государства в деятельность объединений*. Как показывает анализ ниже, право на неприкосновенность частной жизни распространяется на объединения (НКО) и их членов. Это означает, что *надзор и контроль над объединениями должны иметь четкую правовую основу и должны быть соразмерными законным целям, которые они преследуют*¹⁶. Вмешательство извне в управление объединением или его текущую деятельность может предприниматься только в исключительных обстоятельствах. Вмешательство допустимо лишь в том случае, когда необходимо положить конец серьезному нарушению требований закона

¹⁵ П. 225 Руководящих принципов.

¹⁶ Венецианская комиссия, Заключение о законе 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» («закон об иностранных агентах»), о законах 18-ФЗ и 147-ФЗ, а также 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» («закон об измене»), CDL-AD(2014)025, 27 июня 2014 г., п. 90, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-e).

(например, в ситуации, когда объединение не смогло исправить такое серьезное нарушение или когда возникла необходимость предотвратить неминуемое нарушение указанных требований ввиду серьезных последствий, которые могут иметь место в результате бездействия).¹⁷ «При этом объединения не должны подвергаться более строгому надзору и контролю, чем частные коммерческие компании. Следует всегда исходить из презумпции законности объединения и его деятельности».¹⁸

Перечисленные ниже полномочия, предоставляемые законопроектом органам прокуратуры, органам юстиции и налоговым органам, противоречат вышеуказанным стандартам:

- **По своему усмотрению запрашивать и проверять внутренние документы и проводить проверки НКО.** Законопроект предоставляет органам юстиции, органам прокуратуры и налоговым органам полномочия проводить проверки, запрашивать и проверять любые внутренние документы НКО, в том числе по внутреннему управлению, внутренним правилам, внутреннему надзору за руководством организации и финансам (статья 35 часть 2). Эти положения законопроекта противоречат статье 30 Конституции Кыргызской Республики, в которой содержатся гарантии защиты прав граждан и юридических лиц, в том числе НКО. Предоставление государственным органам ничем не ограниченных полномочий запрашивать и проверять любые внутренние документы НКО будет являться прямым нарушением конституционного «права на неприкосновенность жилища и иных объектов, находящихся у него [любого лица] в собственности или ином праве». Положения законопроекта также противоречат статье 22 (см. выше) и статье 17 МПГПП, в соответствии с которой «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств». Эти гарантии распространяются также на НКО, как было неоднократно подтверждено решениями Комитета ООН по правам человека.

¹⁷ ЕСПЧ, Партия свободы и демократии против Турции (Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey) [GC], заявление № 23885/94, постановление от 8 декабря 1999 г., пп. 46-47; Совет Европы, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, пп. 2, 6 и 70.

¹⁸ П. 228 Руководящих принципов.

- **Направлять своих представителей участвовать в любых внутренних мероприятиях НКО.** Законопроект позволяет органам юстиции, органам прокуратуры и налоговым органам направлять своих представителей для участия во внутренних мероприятиях НКО, без каких-либо ограничений (статья 35). Государственный служащий может участвовать во внутренней встрече членов организации, например, на которой они будут решать, как повлиять на решение государственного органа, которое может противоречить интересам граждан. Такое участие государственного служащего, будет рассматриваться вмешательством в деятельность НКО и противоречить статьям 17 и 22 МПГПП, а также статье 30 Конституции Кыргызской Республики. *Ни при каких обстоятельствах законы не должны предписывать или позволять присутствие на закрытых собраниях членов объединений представителей государства¹⁹ (за исключением тех случаев, когда они приглашены самим объединением).²⁰*
- **Применять санкции, вплоть до ликвидации НКО,** в случае решения о том, что деятельность НКО не соответствует целям, предусмотренным в её уставе. Законопроект предоставляет органам юстиции, органам прокуратуры и налоговым органам право по своему усмотрению оценивать – соответствует ли деятельность НКО уставным целям её создания или нет. В случае принятия произвольного решения о несоответствии, государственный орган сможет вынести письменное предупреждение НКО, а также обратиться в суд с заявлением о её ликвидации. Например, НКО прописала в своем уставе цель о том, что будет заниматься образовательной деятельностью, но в какой-то момент, члены или наблюдательный орган НКО решили, что организация поможет детскому дому продуктами питания и покупкой нового компьютерного оборудования. Такая деятельность не записана в уставе, не является образовательной и, несмотря на свой общественно-полезный характер, может быть квалифицирована как несоответствующая уставу, а значит, может послужить основанием для привлечения НКО к ответственности, в том числе ликвидации НКО в судебном порядке. В соответствии с частью 2 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики и обычной международной практикой, НКО, как и коммерческие предприятия, должны иметь широкую правоспособность - *иметь право заниматься любой не запрещенной законом деятельностью.* Обоснованными ограничениями деятельности НКО могут быть только ограничения,

¹⁹ БДИПЧ ОБСЕ, Комментарии к закону Туркменистана «Об общественных объединениях», заключение № NGO – TUR/154/2010 (LH), 22 июня 2010 г., <http://www.legislationline.org/documents/id/16059>, п. 41.

²⁰ П. 176 Руководящих принципов.

предусмотренные в статьях 17 и 22 МПГПП.²¹ Дополнительные ограничения могут применяться к отдельным группам НКО (например, к благотворительным организациям), которые пользуются значительными налоговыми и иными льготами, но не ко всем НКО. Поскольку деятельность НКО осуществляется в рамках законов, это внутреннее дело самой НКО и ее высшего органа управления оценивать, - насколько точно соблюдает или не соблюдает НКО требования устава в своей деятельности. *«На объединения ни при каких обстоятельствах не должны налагаться санкции лишь на том основании, что их деятельность осуществляется с нарушением их собственных внутренних правил и процедур (при условии, что эта деятельность не является иным образом противозаконной)».*²²

2.3 ЛИКВИДАЦИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ

Действующий Закон об НКО регулирует деятельность 4 организационно-правовых форм НКО – общественных объединений, фондов, учреждений и объединений юридических лиц (ОЮЛ). Законопроект предусматривает регулирование деятельности 3 организационно-правовых форм НКО – общественных объединений, фондов и ОЮЛ. Тем самым законопроект не охватывает регулирование деятельности учреждений. В статье 37 законопроекта говорится о том, что после принятия законопроекта действующий Закон об НКО утратит силу. Абсолютное большинство учреждений, деятельность которых регулируется действующим Законом об НКО, являются государственными и муниципальными учреждениями, в том числе, тысячи образовательных (детские сады, школы, университеты), медицинских (поликлиники, больницы), социальных (детские дома, дома престарелых, приюты), культурных (музеи, дома культуры, музыкальные группы) и иных учреждений. Принятие законопроекта приведет к ликвидации правовой базы для деятельности этих учреждений.

2.4 УВЕЛИЧЕНИЕ СРОКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НКО

Часть 8 статьи 16 законопроекта предусматривает 30-дневный срок для регистрации НКО. Согласно действующему Закону Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», в настоящее время срок государственной регистрации НКО составляет 10 дней. Предлагаемое законопроектом увеличение сроков регистрации НКО ухудшает условия регистрации НКО, дискриминирует их по сравнению с коммерческими организациями (срок государственной регистрации которых составляет 3 дня), без практического обоснования и в противоречие международным стандартам о

²¹ Статья 22 МПГПП: «[Пользование этим правом] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц...».

²² П. 178 Руководящих принципов.

«равном регулировании НКО с коммерческими организациями»²³. «Объединения не должны подвергаться более строгому надзору и контролю, чем частные коммерческие компании. Следует всегда исходить из презумпции законности объединения и его деятельности».²⁴

2.5 СУЖЕНИЕ ПРАВА НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

В статье 8, 9 и 24 законопроекта включены нормы о том, что предпринимательская деятельность НКО должна *«соответствовать целям создания»* НКО. По действующему Закону об НКО (статья 12), НКО имеют право на осуществление предпринимательской деятельности, которая не *«противоречит целям создания»* НКО. Положение законопроекта сужает возможности НКО для осуществления предпринимательской деятельности, так как существует риск, что им придется доказывать государственным органам, что деятельность соответствует уставным целям, что гораздо сложнее, чем возможность заниматься любой деятельностью, которая не противоречит уставным целям. Также данное ограничение противоречит части 2 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики, которая предоставляет широкую правоспособность (*право осуществлять любую не запрещенную законом деятельность*), которая общепризнана в демократических странах.

3. НОРМЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФИЛИАЛОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНКО

Нормы международного права, гарантирующие право на свободу объединений, в том числе право на свободу создания и деятельности НКО, распространяются и на ИНКО. *«Описанные выше стандарты в равной мере должны соблюдаться в отношении создания отделений объединений, иностранных объединений или союзов и сетевых организаций объединений, в том числе тех из них, которые действуют на международном уровне».*²⁵

Учитывая, что ИНКО являются иностранными юридическими лицами, принятие законопроекта может привести к нарушению двусторонних инвестиционных договоров. В ряде договоров о взаимной защите инвестиций ИНКО напрямую попадают под определение «инвестор». Более того, финансирование, которое ИНКО выделяют кыргызстанским НКО, в соответствии со многими инвестиционными договорами, подпадает под определение «инвестиция» и подлежит защите в соответствии с этими договорами. Например, в договоре

²³ П. 225 Руководящих принципов.

²⁴ П. 228 Руководящих принципов.

²⁵ П. 166 Руководящих принципов, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, Доклад Совету по правам человека ООН (Виды передовой практики, связанные с правом на свободу мирных собраний и правом на свободу ассоциации), UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 59

между Кыргызстаном и США «*инвестиция*» означает инвестицию в любой форме». В настоящее время Кыргызская Республика является участником двусторонних соглашений о взаимной поддержке, поощрении и защите инвестиций с более чем 20 странами.²⁶ Данные соглашения предоставляют иностранным и местным инвесторам равные права и благоприятные условия инвестирования на уровне международных правовых актов. Кроме того, данные соглашения предоставляют гарантии защиты инвестиций и основных прав.

По многим договорам ИНКО, вероятнее всего, смогут доказать, что существовал экономический риск, в смысле непредсказуемости конкретного успешного результата от инвестиции. Невозможность предсказания того - зарегистрируют или нет филиал или представительство ИНКО, или запретит ли государственный орган финансирование конкретной НКО или нет, - составят основу для обоснования такого риска. Последствия нарушения инвестиционных договоров могут привести к ухудшению отношений между странами-сторонами по договору, отзыву уже сделанных инвестиций и прекращению новых, а также к судебным спорам в международных арбитражных судах. В Анализе не проводится исследование всех инвестиционных договоров между Кыргызстаном и другими странами, но это следовало бы сделать инициаторам законопроекта и соответствующим государственным органам, чтобы избежать нарушения многих инвестиционных договоров в связи с принятием законопроекта.

Далее предлагается дополнительный анализ конкретных положений законопроекта, касающихся ИНКО.

3.1 ЗАПРЕТ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНКО БЕЗ РЕГИСТРАЦИИ

В части 2 статьи 3 законопроекта закреплена следующая норма: «*Иностранная неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории Кыргызской Республики через свои структурные подразделения - филиалы и представительства*». Хотя законопроект напрямую не запрещает деятельность ИНКО без регистрации филиала и представительства, такой вывод можно сделать из процитированной выше нормы законопроекта.²⁷ Законопроект не предусматривает возможность для ИНКО осуществлять свою деятельность на территории Кыргызской Республики без регистрации филиала или представительства.

²⁶

<https://invest.gov.kg/ru/2019/07/26/%D0%B4%D0%B2%D1%83%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/>.

²⁷ Справка-обоснование к законопроекту также говорит, что «неправительственная организация, в том числе филиалы и представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Кыргызской Республики».

Процедура регистрации филиалов/представительств ИНКО, предусмотренная в действующем Законе Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», соответствует демократическим стандартам, тогда как новая процедура, предлагаемая в законопроекте, является дискриминационной и нарушает международное право.

3.2 ОТСУТСТВИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ СРОКОВ РЕГИСТРАЦИИ И ШИРОКИЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКАЗА В РЕГИСТРАЦИИ ФИЛИАЛОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНКО

Статья 3 законопроекта обязывает ИНКО регистрировать свои структурные подразделения (филиалы и представительства) для осуществления деятельности на территории Кыргызской Республики. При этом законопроект не содержит четких сроков регистрации филиала/представительства ИНКО, что может стать препятствием для его регистрации. В пункте 155 Руководящих принципов по свободе объединений закреплена позиция о том, что *недостаточная ясность регистрационных процедур является нарушением права на свободу объединений* (которое включает в себя право на создание НКО и ИНКО). Проблемы с регистрацией, такие как неопределенный и возможно длительный срок ожидания решения о регистрации, наряду с широкими основаниями для отказа в регистрации (перечисленными в пункте 3 части 2 статьи 17 законопроекта), по опыту других стран, приведет к сокращению притока иностранных инвестиций в Кыргызскую Республику, в особенности, в социальную сферу, где инвестиции приходят через гранты НКО.

3.3 УСТАНОВЛЕНИЕ НОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ ФИЛИАЛАМИ/ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВАМИ ИНКО В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Часть 6 статьи 34 законопроекта предусматривает новые требования для филиалов и представительств ИНКО по предоставлению ими сведений в органы статистики, налоговые органы и Министерство юстиции *«об объеме получаемых денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Кыргызской Республики программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества»*.

Согласно действующему Закону об НКО, филиалы/представительства ИНКО (если головная организация, создавшая данный филиал/представительство, зарегистрирована в форме общественного объединения, фонда, учреждения или ОЮЛ) ежегодно публикуют на сайте ГНС сводную информацию за предыдущий год об источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, а также сведения о приобретенных, используемых и отчуждаемых

имуществах. Законопроект же требует от всех филиалов/представительств ИНКО дополнительно представлять в Министерство юстиции следующую информацию:

- о предполагаемом распределении, о целях расходования полученных средств и имущества;
- о предполагаемых для осуществления на территории Кыргызской Республики программах;
- о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества.

Требования по предоставлению информации в законопроекте гораздо более обременительны по сравнению с требованиями, предусмотренными в Законе об НКО. Более того, пока не ясно – какими будут периодичность, форма и содержание этих требований, так как они должны быть определены правовым актом Кабинета Министров после принятия законопроекта. Учитывая, что законопроект не содержит деталей требования к информации, которая должна быть представлена в Министерство юстиции, есть опасение, что эти требования будут обременительными и сложными к исполнению. Например, возможно, что Министерство юстиции потребует от ИНКО представить отчеты своих грантополучателей (НКО и физических лиц), как часть информации «*о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества*».

Аргументы о необоснованности установления обременительной отчетности для ИНКО аналогичны аргументам необоснованности установления новых отчетов для НКО, изложенным выше в разделе 2.1. настоящего Анализа.

3.4 ОГРАНИЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФИЛИАЛОВ/ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНКО, РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО КОНТРОЛЮ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИНКО

Нормы включенные в части 5 и 6 статьи 35 законопроекта предоставляют органам прокуратуры и органам юстиции право запрещать ИНКО осуществление на территории Кыргызской Республики заявленной программы или ее части, а также финансирование отдельных граждан или организации «*в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства*». В соответствии с действующим Законом об НКО, такого права у органов юстиции и прокуратуры сейчас нет.

Учитывая широкую формулировку основания для запрета, законопроект предоставляет, по сути, неограниченные полномочия органам прокуратуры и

органам юстиции по своему усмотрению выносить решение по прекращению финансирования отдельных НКО и гражданских активистов, так как в законопроекте отсутствуют какие-либо критерии для запрета финансирования их деятельности.

Ограничения деятельности НКО, в том числе доступ к финансированию, который является необходимым для НКО, чтобы они могли осуществлять свою деятельность, должны соответствовать требованиям статьи 22 МПГПП. В соответствии с Руководящими принципами, «*в целях ведения своей деятельности объединения имеют право свободно искать, получать и использовать финансовые, материальные и человеческие ресурсы, будь они национальные, иностранные или международные. В частности, государства не могут ограничивать или блокировать доступ объединений к ресурсам по причине национальной принадлежности или страны происхождения их источника; помимо этого, они не должны порочить те объединения, которые получают такие ресурсы*».²⁸

3.5 ВОЗМОЖНОСТЬ ЛИКВИДАЦИИ ФИЛИАЛОВ/ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНКО ПО ШИРОКОМУ КРУГУ ОСНОВАНИЙ

Согласно части 4 статьи 20 законопроекта, органы прокуратуры и органы юстиции вправе обратиться в суд с заявлением о ликвидации филиала/представительства ИНКО в следующих случаях:

- систематическое непредставление филиалом/представительством ИНКО сведений, предусмотренных законопроектом, органам прокуратуры, юстиции, статистики и налоговым органам;
- несоответствие деятельности филиала/представительства ИНКО целям, предусмотренным его учредительными документами;
- реализация на территории Кыргызской Республики филиалом/представительством ИНКО программы или ее части, а также финансирование граждан или организации, реализация и финансирование которых были запрещены органами прокуратуры или органами юстиции.

*В демократических государствах ликвидация может применяться в исключительных случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы.*²⁹ Более того, несоответствие деятельности филиала/представительства ИНКО целям, предусмотренным его учредительными документами, не должно становиться основанием для его ликвидации. Филиалы/представительства ИНКО должны обладать широкой

²⁸ П. 32 Руководящих принципов (Принцип 7).

²⁹ П. 235–239 Руководящих принципов.

правоспособностью так же, как местные НКО. Государство может ограничивать цели и сферы деятельности филиалов/представительств ИНКО только в исключительных случаях, к примеру, когда цели или деятельность организации служат *пропаганде войны, разжиганию межнациональной, расовой или религиозной ненависти, или подстрекают к насилию.*³⁰

Возможность принудительной ликвидации филиалов/представительств ИНКО по предлагаемому законопроектом широкому кругу оснований не соответствует положительной международной практике и серьезно ухудшит правовое положение ИНКО в Кыргызской Республике. Кроме того, на практике, ликвидация филиалов/представительств ИНКО по такому широкому кругу оснований может привести к сокращению иностранного финансирования социальной и других государственно важных сфер и сворачиванию деятельности ИНКО, которые оказывают существенную помощь Кыргызской Республике в решении социальных, экономических и иных проблем.

4. НОРМЫ, ОБЯЗЫВАЮЩИЕ НКО И ФИЛИАЛЫ/ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНКО ПРОЙТИ ПЕРЕРЕГИСТРАЦИЮ

Заключительные положения законопроекта содержат требования о том, что до 31 декабря 2023 года НКО и филиалы/представительства ИНКО должны будут пройти государственную перерегистрацию в соответствии с требованиями нового закона. НКО и филиалы/представительства ИНКО, не прошедшие государственную перерегистрацию в соответствии с требованиями нового закона, будут считаться ликвидированными с 1 января 2024 года.

Руководящие принципы по свободе объединений содержат положения о том, что *повторная регистрация может быть необходима в исключительных случаях. В таких случаях компетентные органы власти сначала должны уведомить соответствующее объединение о необходимости пройти перерегистрацию и должны предоставить достаточно длительный переходный период, с тем чтобы объединение могло выполнить новые требования.* Срок для перерегистрации НКО и филиалов/представительств ИНКО (8 месяцев), предусмотренный в законопроекте, может быть недостаточным для перерегистрации, учитывая их большое количество и ограниченные человеческие ресурсы органов юстиции. Кроме того, отсутствие установленных сроков для перерегистрации филиалов/представительств ИНКО может дать возможность регистрирующим органам необоснованно затягивать процесс перерегистрации, что приведет к их ликвидации. Автоматическая ликвидация НКО и филиалов/представительств ИНКО, которые не успеют пройти перерегистрацию до 31 декабря 2023 года,

³⁰ П. 179 Руководящих принципов.

может негативно сказаться на гражданах Кыргызской Республики, которые остро нуждаются в помощи от этих организаций.

Заключение

Положения законопроекта, ограничивающие создание и деятельность НКО и ИНКО, не соответствующие стандартам регулирования НКО в демократических странах, безусловно приведут к понижению оценок Кыргызской Республики в международных политических и экономических рейтингах (индексах), которые иностранный бизнес использует для оценки инвестиционных рисков при принятии решения о том, стоит ли инвестировать в ту или иную страну. Политические и экономические индексы тесно связаны. Например, для 3 из 5 критериев для оценки суверенного кредитного рейтинга по S&P³¹ политические риски являются ключевыми. Всемирный Банк использует «Диагностику инвестиционной конкурентоспособности»³², а также «Общемировые показатели государственного управления»³³, где политические риски играют значительную роль. Недавнее исследование Всемирного Банка показало, что инвесторы рассматривают «политический риск» как второй основной фактор для принятия решения об инвестировании в развивающиеся и «переходные» экономики. Кроме этого, есть и чисто политические индексы, которые просматривают все крупные компании, прежде чем инвестировать в какую-либо страну. Основными политическими индексами являются Всемирный индекс верховенства права³⁴, Рейтинги свободы³⁵, Индекс восприятия коррупции³⁶, Матрица подкупа должностных лиц³⁷. Высока вероятность, что с введением ограничений для НКО и ИНКО рейтинги Кыргызской Республики ухудшатся, что может привести к снижению инвестиций в экономику страны.

Кыргызстан имеет заслуженную репутацию одной из самых прогрессивных стран в Центральной Азии и Евразии в вопросах обеспечения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, создания правовых условий, где гражданское общество содействует парламенту, Президенту и Кабинету Министров в осуществлении их основной миссии – улучшении условий жизни граждан.

³¹ Sovereign Risk Indicators 2022 Estimates: <https://disclosure.spglobal.com/sri/>.

³² Investment Competitiveness Diagnostics: <https://www.worldbank.org/en/topic/investment-climate/brief/investment-competitiveness-diagnostics-and-research>.

³³ Worldwide Governance Indicators: [https://info.worldbank.org/governance/wgi/#:~:text=The%20Worldwide%20Governance%20Indicators%20\(WGI.Government%20Effectiveness](https://info.worldbank.org/governance/wgi/#:~:text=The%20Worldwide%20Governance%20Indicators%20(WGI.Government%20Effectiveness).

³⁴ The World Justice Rule of Law Index by World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

³⁵ Freedom Ratings by Freedom House: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

³⁶ Corruption Perception Index by Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

³⁷ The TRACE Bribery Risk Matrix: <https://www.traceinternational.org/trace-matrix>.

Анализ показывает, что законопроект, в случае его принятия, существенно ухудшит условия создания и правовое положение как местных, так и иностранных НКО в Кыргызской Республике. Ряд норм законопроекта противоречит МПГПП и другим основным источникам международного права³⁸ по правам человека. Хотя авторы законопроекта и ссылаются на то, что законопроект предлагается в *«интересах государства и обеспечения общественной безопасности, защиты нравственности, здоровья населения, национальных и религиозных чувств граждан»*, однако, анализ показывает, что законопроект не соответствует государственным интересам, если они действительно заключаются в построении подлинной демократии в стране, что прописано в Конституции Кыргызской Республики. Более того, принятие законопроекта и применение его норм может привести к обращениям в Комитет ООН по правам человека о нарушениях прав граждан и НКО в Кыргызской Республике.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что принятие законопроекта является нецелесообразным.

³⁸ Всеобщая декларация прав человека (Статья 20) (1948), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 11) (1950), а также Международный пакт о гражданских и политических правах (Статья 22) (1966) содержат примерно одни и те же положения.