

АНАЛИЗ

Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (проекта закона «об иностранных представителях»)

ОБНОВЛЕНО 25 МАЯ, 2023

Введение

Как известно всем, 26 мая 2014 года парламентарии Бакир уулу Турсунбай, Мадалиев Нуркамил и Нарматова Надира инициировали в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики проект Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Закон «О некоммерческих организациях», Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», Уголовный кодекс Кыргызской Республики), который был известен в обществе как законопроект об «иностранных агентах». Данный законопроект после долгого и бурного обсуждения в обществе, 12 мая 2016 года был отклонен парламентом по результатам его рассмотрения в третьем чтении.

19 мая 2023 года группа из 33 депутатов парламента (Нарматова Н., Садырбаева Ж., Ташиев Ш. и другие) инициировала в Жогорку Кенеше проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон «О некоммерческих организациях», Уголовный кодекс Кыргызской Республики)» (далее - «законопроект»),¹ текст которого почти идентичен с законопроект об «иностранных агентах». Законопроект отличается от законопроекта об «иностранных агентах» тем, что в нем слово «агент» заменено словом «представитель».

¹ См.: <http://kenesh.kg/ru/draftlaw/634426/show>

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП)² по запросу некоммерческих организаций (НКО), обеспокоенных содержанием законопроекта. В Анализе рассматриваются основные положения законопроекта, которые значительно ограничат деятельность кыргызстанских и иностранных некоммерческих организаций (далее по тексту - соответственно «НКО» и «ИНКО») в Кыргызстане.

Многие положения законопроекта противоречат основным демократическим принципам, закрепляющим права человека. Ряд положений законопроекта противоречит положениям Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), стороной в котором Кыргызстан является с 1994 года. Другие положения сформулированы не четко и/или противоречат действующему законодательству Кыргызской Республики.

Законопроект, если он будет принят, будет иметь негативный эффект не только на НКО, защищающие интересы своих членов или отдельных групп населения, но и на все НКО, в том числе благотворительные и гуманитарные организации, оказывающие социальные услуги населению. Законопроект предлагает предоставить широкие права государственным органам вмешиваться во внутренние дела НКО и ИНКО, а также приостанавливать их деятельность или ликвидировать их, по своему усмотрению, практически вне каких-либо административных правил, которые бы ограничивали произвол. Законопроект также создает барьеры и ограничения для деятельности НКО, которые параллельно не применяются в регулировании деятельности коммерческих организаций.³

Безусловно, Кыргызстан, также как и другие государства, должен принимать меры по предотвращению угроз его национальной безопасности и суверенитету. Однако рассматривать НКО как особый источник этой угрозы является ошибочным.

Дискриминационные нормы законопроекта можно объединить в четыре группы: (1) нормы направленные против всех НКО, включая тех, которые не получают иностранное финансирование, (2) нормы направленные против НКО, которые будут признаваться «иностранцами представителями», (3) нормы направленные против филиалов и представительств ИНКО и (4) нормы об уголовной ответственности представителей НКО и ИНКО.

Ниже рассмотрим положения законопроекта, которые вызывают наибольшие опасения:

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.

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.).

1. Установление новых обременительных требований для всех НКО, предоставление государственным органам права вмешиваться в их внутренние дела:
 - установление для них нового отчета в уполномоченный государственный орган;
 - предоставление Министерству юстиции Кыргызской Республики (далее – Министерство юстиции) права запрашивать и проверять внутренние документы НКО, направлять своих представителей для участия в любых внутренних мероприятиях НКО, определять по своему усмотрению – соответствует ли деятельность НКО целям её создания или нет.
2. Принуждение НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, к дискриминирующей специальной регистрации в качестве «иностранных представителей», ограничение их деятельности, установление для них обременительных требований:
 - установление требования по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
 - установление для них нового отчета в уполномоченный государственный орган и требования по публикации отчета и заключения ежегодного финансового аудита в средствах массовой информации (далее - СМИ) или на вебсайте НКО;
 - предоставление Министерству юстиции права проводить плановые и внеплановые проверки деятельности этих НКО, а также по своему усмотрению приостанавливать их деятельность на срок до 6 месяцев.
3. Установление обременительных новых требований для филиалов и представительств ИНКО, ограничение их деятельности, предоставление Министерству юстиции права вмешиваться в их внутренние дела:
 - установление требования по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
 - установление требования по сдаче ими нового отчета в уполномоченный государственный орган и публикации отчета в СМИ или на вебсайте;
 - предоставление Министерству юстиции права давать указания филиалам и представительством ИНКО по прекращению финансирования тех или иных местных НКО, а также по своему усмотрению, без судебного решения, принимать решение об их исключении из реестра филиалов и представительств.
4. Включение в Уголовный кодекс Кыргызской Республики новых норм об уголовной ответственности представителей НКО и ИНКО, которые параллельно не применяются к представителям коммерческих организаций и государственных органов.

Анализ

1. УСТАНОВЛЕНИЕ НОВЫХ ОБРЕМЕНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ВСЕХ НКО, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ ПРАВА ВМЕШИВАТЬСЯ ВО ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА НКО

1.1 Установление для НКО нового отчета в уполномоченный орган

В законопроекте предлагается включить в Закон об НКО следующую норму: «*Некоммерческие организации обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников [...]».*

Тем самым, если законопроект будет принят, НКО будут обязаны сдавать в уполномоченный государственный орган (дополнительно к существующим четырем отчетам) еще один отчет. В настоящее время в Кыргызстане все юридические лица (в том числе НКО) сдают:

(1-2) ежемесячно два отчета в налоговые органы - по налогам и страховым взносам в Социальный фонд;

(3) каждые полгода отчет в органы статистики;

(4) в соответствии с действующим Законом об НКО (статья 17), НКО ежегодно до 1 апреля размещают 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.

Новый отчет в еще один государственный орган является излишним и создает дополнительное необоснованное бремя для НКО. НКО будут вынуждены тратить время и силы на подготовку нового отчета и передачу его соответствующему государственному органу, когда это время и силы могли бы быть потрачены на их уставную общественно-полезную деятельность. Более того, в связи с тем, что законопроект не устанавливает форм отчетности и не конкретизирует, какая дополнительная информация должна быть представлена в государственные органы, - эти отношения предположительно будут регулироваться подзаконными актами. В свою очередь, подзаконные акты могут создавать дополнительную угрозу для НКО, делая новую отчетность особо сложной и обременительной.

Требование по предоставлению нового отчета может создать проблемы не только для НКО, но и для самих государственных органов. Если даже представить, что законопроект будет принят, то после его принятия тысячи НКО начнут сдавать свои отчеты, например, в Министерство юстиции. Даже только для того, чтобы прочитать эти отчеты, нужно будет существенно увеличить штат этого государственного органа. Сколько бюджетных

денег будет потрачено на это впустую? Особенно учитывая то, что за все годы независимости Кыргызстана не было даже отдельных случаев использования НКО в пользу иностранного донора во вред Кыргызстану.

1.2 Предоставление Министерству юстиции права вмешиваться во внутренние дела НКО

Законопроект наделяет Министерство юстиции значительными новыми полномочиями, которые, практически, не ограничены никакими административными рамками. Министерство юстиции и его подразделения смогут запрашивать и проверять внутренние документы НКО, направлять своих представителей для участия в любых внутренних мероприятиях НКО, определять по своему усмотрению – соответствует ли деятельность НКО целям её создания или нет, при отсутствии каких-либо процедур, которые бы ограничивали действия Министерства юстиции и защищали права НКО.

- ***Полномочие запрашивать и проверять все внутренние документы НКО.*** Законопроект предоставляет Министерству юстиции полномочия запрашивать и проверять любые внутренние документы НКО, в том числе по внутреннему управлению, внутренним правилам, внутреннему надзору за руководством организации и финансам. Предлагаемая норма законопроекта противоречит:
 - 1) статье 5 Закона об НКО, где говорится о том, что «*вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций [...] не допускается*», а также
 - 2) международной практике и международным обязательствам Кыргызской Республики, в частности, 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*». Гарантии основных прав человека распространяются на НКО, как было неоднократно подтверждено решениями Комитета ООН по правам человека, поскольку НКО представляют собой объединения граждан.
- ***Полномочие направлять своих представителей участвовать в любых внутренних мероприятиях НКО.*** Законопроект позволяет Министерству юстиции направлять своих представителей для участия во внутренних мероприятиях НКО, без каких-либо ограничений. 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, безусловно, подорвет эффективность организации по защите прав и интересов граждан. Указанные полномочия также противоречат положению статьи 17 МПГПП.

- **Полномочие по своему усмотрению определять, является ли деятельность НКО легальной.** Законопроект предоставит Министерству юстиции право по своему усмотрению оценивать - соответствует ли деятельность или расходы НКО уставным целям её создания или нет. Например, НКО определила в своем уставе, что будет заниматься образовательной деятельностью, но в какой-то момент, члены или наблюдательный орган НКО решили, что организация поможет детскому дому. Такая деятельность не записана в уставе, не является образовательной и, несмотря на свой общественно-полезный характер, может быть расценена как противоречащая уставу, а значит, может послужить основанием для привлечения НКО к ответственности. В соответствии с частью 2 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики и обычной международной практикой, НКО, как и коммерческие предприятия, должны иметь широкую правоспособность заниматься любой деятельностью, не запрещенной законом. Единственным обоснованным ограничением может быть требование, чтобы основной целью деятельности НКО не было извлечение прибыли. 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 - насколько точно соблюдать или не соблюдать требования устава в своей деятельности. Предлагаемые в законопроекте изменения в этой части также противоречат международным обязательствам Кыргызстана, в частности, статье 17 МПГПП.

2. ПРИНУЖДЕНИЕ НКО, ПОЛУЧАЮЩИХ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗ ЗАРУБЕЖНЫХ ИСТОЧНИКОВ, К СПЕЦИАЛЬНОЙ РЕГИСТРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ «ИНОСТРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ», ОГРАНИЧЕНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УСТАНОВЛЕНИЕ ДЛЯ НИХ ОБРЕМЕНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

2.1 Принуждение НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, к специальной регистрации в качестве «иностраннх представителей»

Законопроект содержит нормы по принуждению НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, принимающих участие в «политической деятельности» на территории Кыргызской Республики, к дискриминирующей специальной регистрации в качестве «иностраннх представителей», а также по ограничению их деятельности, установлению для них обременительных требований.

Понятие «иностраннх представитель» имеет негативный оттенок. Данное понятие говорит о том, что НКО с таким статусом скорее служит интересам иностранного государства или иностранной организации, нежели интересам Кыргызстана и его народа, что не соответствует действительности. Ввиду предложенного в законопроекте широкого определения понятия «политическая деятельность» и большого количества НКО, получающих иностранное финансирование, в случае принятия законопроекта,

большинство НКО должны будут регистрироваться в качестве «иностранных представителей» или отказаться от единственного источника финансирования и осуществления уставной деятельности.

В настоящее время почти все НКО в стране получают финансирование из зарубежных источников, поскольку условия для финансирования НКО из местных источников пока не созданы. Отсутствуют стимулы для осуществления НКО предпринимательской деятельности, не достаточны меры поощрения физических и юридических лиц, готовых оказывать материальную поддержку НКО, государство также пока не выделяет достаточно финансовых средств на взаимовыгодные контракты с НКО.

В законопроекте понятие «политическая деятельность» определено очень широко:

«Некоммерческая организация признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях».

В связи с таким широким определением понятия «политической деятельности» в законопроекте, сотни НКО, защищающие права своих членов и/или общественные интересы (например, в сфере защиты прав человека или охраны окружающей среды), могут быть признаны принимающими участие в «политической деятельности» и, при получении ими иностранного финансирования, – принуждаться к регистрации в качестве «иностранных представителей». При наличии такого требования многие НКО просто прекратят свое существование, так как никто не будет признавать себя «иностранным представителем». Требование о регистрации в качестве «иностранного представителя», можно рассматривать как прямое вмешательство в вопросы финансирования и деятельности НКО, что является недопустимым.

Во всех странах мира с установившимися демократическими традициями, организации (в том числе НКО) могут получать иностранное финансирование и использовать его для занятия различной деятельностью, в том числе продвигать законодательные реформы, выступать против политики государства по разным вопросам, участвовать наблюдателями во время выборов или помогать государству в выработке политики в той или иной сфере и т.д. Отдельные ограничения в вопросах иностранного финансирования имеют место в отношении узких групп организаций (например, политических партий) и в отношении четко определенных видов деятельности (например, финансирование выборных кампаний в поддержку кандидатов на должности в государственные органы). Эти отдельные ограничения уже закреплены в законодательстве, в том числе в Конституции Кыргызской Республики.

В Кыргызстане в настоящее время, как и во всех демократических странах, для граждан и организаций действует принцип: «разрешено все, что не запрещено законом». ⁴ Относительно финансирования НКО также действует этот принцип, что вполне соответствует принципам демократии. В настоящее время в Кыргызстане сотни, тысячи НКО, получающие финансирование из различных источников, в том числе зарубежных, осуществляют общественно-полезную деятельность в различных сферах, таких как:

- развитие местных сообществ,
- содействие прозрачности избирательных кампаний,
- поддержка престарелых, лиц с ограниченными возможностями, беспризорных детей и других нуждающихся категорий граждан,
- снижение уровня бедности,
- охрана окружающей среды,
- здравоохранение,
- улучшение условий содержания заключенных,
- поддержка правозащитной деятельности,
- поддержка свободы слова и СМИ,
- развитие демократии,
- и многие другие общественно-полезные программы, которые финансируются за счет международных и иностранных грантов.

Следует помнить, что в Уголовном кодексе и Кодексе Кыргызской Республики о правонарушениях уже установлена ответственность за все общественно опасные деяния (преступления и правонарушения). Лица, которые совершат эти деяния, независимо от того - за счет внутренних или внешних источников финансирования, - понесут соответствующую ответственность.

2.2 Ограничение деятельности НКО - «иностранных представителей» и установление для них обременительных требований

Законопроект предусматривает новые требования для НКО, которые будут признаны «иностранными представителями»:

- по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
- по сдаче ими нового отчета в уполномоченный государственный орган;
- по публикации ими отчета и заключения финансового аудита в СМИ или на вебсайте.

Для прохождения ежегодного финансового аудита этим НКО придется нанимать независимые аудиторские компании. В Кыргызстане такими компаниями являются частные организации, сертифицированные государством. Стоимость аудита, как правило, - высока. Публикация отчета и заключения финансового аудита в средствах

⁴ Часть 2 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики: «Каждый вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами».

массовой информации – также является слишком дорогой процедурой. НКО с ограниченными финансовыми возможностями не смогут заплатить за финансовый аудит, а также за публикацию отчета и заключения финансового аудита в СМИ. В международной практике требования по прохождению финансового аудита, публикации отчета и заключения финансового аудита в СМИ, – предусматривается не для всех НКО, а только в отношении особых категорий НКО, например, тех НКО, которые приобретают статус благотворительной (или общественно-полезной) организации, которым государство предоставляет значительные налоговые льготы, либо НКО, которым государство предоставляет финансирование для оказания социальных услуг населению или реализации социальных проектов. В Кыргызстане в настоящее время также разработан проект нового Закона «О благотворительных организациях», который предусматривает прохождение благотворительными организациями ежегодного финансового аудита, а также публикацию ими отчета и заключения финансового аудита на веб-сайте ГНС.

Аргументы против установления для этих НКО требования по сдаче нового отчета (предусмотренного в законопроекте) – аналогичны аргументам, изложенным выше в разделе 1.1 настоящего Анализа.

Вышеуказанные требования являются чрезмерно обременительными для НКО, не соответствуют международной практике и международным обязательствам Кыргызстана.

2.3 Предоставление Министерству юстиции права проводить проверки деятельности НКО - «иностранцев», а также приостанавливать их деятельность

Законопроект предоставляет Министерству юстиции право проводить плановые и внеплановые проверки деятельности НКО, которые будут признаваться «иностранцами», а также вмешиваться в их внутренние дела. Аргументы против этих норм законопроекта – аналогичны аргументам, изложенным выше в разделе 1.2 настоящего Анализа.

Законопроект также предоставляет Министерству юстиции право по своему усмотрению приостанавливать деятельность НКО, «выполняющей функции иностранного представителя, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя» на срок не более шести месяцев.

Тем самым законопроект предоставляет полномочие Министерству юстиции, без судебного решения, приостанавливать деятельность НКО, и таким образом, фактически прекращать её деятельность. Применение данного положения на практике – будет прямым нарушением прав человека и международных обязательств Кыргызской Республикой по МПГПП.

3. УСТАНОВЛЕНИЕ НОВЫХ ОБРЕМЕНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ФИЛИАЛОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНКО, ОГРАНИЧЕНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ ПРАВА ВМЕШИВАТЬСЯ В ИХ ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА

3.1 Ограничение деятельности филиалов и представительств ИНКО и установление для них обременительных требований

Законопроект предусматривает новые требования для филиалов и представительств ИНКО в Кыргызской Республике:

- по прохождению ими ежегодного финансового аудита;
- по сдаче ими нового отчета в государственные органы;
- по публикации отчета и заключения финансового аудита в средствах массовой информации или на вебсайте.

Эти требования существенно усложнят деятельность ИНКО в Кыргызской Республике и не соответствуют положительной международной практике.

Законопроект предоставляет Министерству юстиции право запрещать филиалу или представительству ИНКО финансировать отдельных граждан или организации «*в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц*». Как и в случае с другими новыми полномочиями, рассматриваемыми в этом Анализе, законопроект предоставляет, по сути, неограниченные полномочия Министерству юстиции по своему усмотрению выносить решение по прекращению финансирования ИНКО, так как в законопроекте отсутствуют какие-либо критерии по оценке деятельности ИНКО. Применение данного положения на практике, без сомнения, будет признаваться вмешательством во внутренние дела ИНКО, что является прямым нарушением прав человека и международных обязательств Кыргызской Республикой.

3.2 Предоставление Министерству юстиции права по исключению из реестра филиалов и представительств международных организаций и ИНКО

Согласно законопроекту, в случае непредставления структурным подразделением ИНКО в установленный срок отчета, а также в случае, если деятельность структурного подразделения ИНКО не соответствует заявленным целям, а также сведениям, указанным в её отчете, соответствующее структурное подразделение ИНКО может быть «*исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих организаций*» по решению Министерства юстиции. Предоставление такого широкого полномочия Министерству юстиции, - без решения суда принимать решение об исключении из реестра, - не соответствует положительной международной практике и серьезно ухудшит правовое положение ИНКО в Кыргызской Республике. Принятие данной нормы может привести к сокращению программ финансирования общественно-полезных проектов из зарубежных источников и свертыванию деятельности международных и иностранных организаций, которые оказывают

существенную помощь Кыргызстану в решении социальных, экономических и иных проблем.

4. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НКО

Законопроект предусматривает введение уголовной ответственности для представителей НКО:

- 1) в виде штрафа в размере от 50 до 100 тысяч сомов либо лишения свободы на срок до пяти лет - за *«создание объединения или другой некоммерческой организации либо структурного подразделения иностранной некоммерческой организации, либо некоммерческой организации, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением, организацией либо структурным подразделением»*.
- 2) в виде штрафа в размере от 100 до 200 тысяч сомов либо лишения свободы на срок до десяти лет - за *«активное участие в деятельности объединений», предусмотренных в предыдущей норме, «а равно пропаганда деяний таких организаций»*.

Возникает вопрос: разве можно создать коммерческую организацию и в рамках ее деятельности совершать вышеуказанные деяния? Или же эти деяния могут совершать лица, работающие в государственных органах? Конечно – нет! Эти деяния опасны для общества, независимо от того, кем бы они не совершались. Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях Кыргызской Республики уже предусматривают ответственность за правонарушения и преступления для всех лиц, которые совершат подобные деяния. Лица, которые совершат такого рода деяния, должны нести ответственность независимо от того, где они работают, - работают ли они в НКО, в государственных органах, в бизнес-секторе, или же являются безработными. Нет оснований выделять в особую категорию представителей НКО, когда за совершение такого рода деяний ответственность должна распространяться на всех лиц.

Заключение

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. К сожалению, положения законопроекта подрывают и поворачивают вспять усилия Кыргызстана в этой сфере и ослабляют его способность развивать человеческие ресурсы, привлекать иностранные инвестиции, пользоваться поддержкой своих граждан и международного сообщества для поддержания устойчивых позиций Кыргызстана как демократического государства.

Законопроект более чем на 90% скопирован с закона Российской Федерации об «иностранных агентах». В Кыргызской Республике в 2014-2016 годы сторонники

принятия законопроекта об «иностранных агентах» утверждали, что первой страной, которая приняла такого рода закон была США, а Россия просто переняла опыт США. Это не соответствует действительности. Кроме сходства некоторых слов в названии, американский Закон о регистрации иностранных агентов – Foreign Agents Registration Act (FARA), не имеет ничего общего с Федеральным законом РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ⁵. Закон FARA был принят в 1938 году, накануне Второй мировой войны, для борьбы с распространением в США нацистской пропаганды. После войны Закон США FARA неоднократно менялся. Наиболее существенные поправки были внесены в 1966 и 1995 гг. Они перенесли акцент с «про нацистской пропаганды» на «политическое лоббирование». Объектом регулирования FARA не является деятельность НКО (в нем нет ни одного слова об НКО). Закон не ограничивает их деятельность и не направлен против них. Согласно FARA агентом иностранного «принципала» (заказчика) может быть любое физическое или юридическое лицо, действующее «по приказу, по просьбе, под руководством или под контролем иностранного заказчика» и занимающееся «политической деятельностью в интересах иностранного заказчика», в том числе представляя «интересы иностранного заказчика перед ведомствами или официальными лицами правительства Соединенных Штатов» (ст. 611 (с) (1)). FARA был принят с целью выявления тех лиц (коммерческие компании, НКО или частные лица), кто действует от имени и в интересах иностранных государств, организаций или частных лиц, – лоббирует их интересы в государственных органах, а также через должностных лиц Правительства США⁶. Российский же закон направлен только против НКО, он не предусматривает такого условия, как ведение деятельности в интересах иностранного заказчика. Кроме того, определение понятия «политическая деятельность» в нем настолько расширено, что это дает возможность отнести к числу «иностранных агентов» любую активно действующую НКО, получающую иностранное финансирование. Так, например, в России «иностранном агентом» был признан «Дальневосточный заповедник по охране журавлей», который осуществлял ряд совместных с иностранцами проектов и получал гранты из-за рубежа⁷, что является абсурдным и было бы совершенно недопустимо согласно FARA.

Анализ показывает, что законопроект, в случае его принятия, существенно ухудшит правовое положение как местных, так и иностранных НКО в Кыргызской Республике. Ряд норм законопроекта противоречит МППП и другим основным источникам

⁵ Доступно на сайте <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1620877>.

⁶ Отметим, что Кыргызстану также было бы полезно иметь аналогичный закон, так как в настоящее время граждане видят проталкивание некоторыми политиками в государственных органах политических решений, в том числе законопроектов, в интересах определенных стран или зарубежных компаний.

⁷ Доступно на сайте <http://lenta.ru/news/2013/05/17/political>

международного права ⁸ по правам человека. 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. Скорее всего, Кыргызская Республика будет проигрывать все эти обращения. У государства сформируется имидж недемократической страны.

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

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) благодарен за предоставленную возможность высказать свои комментарии по законопроекту и надеется на продолжение сотрудничества в дальнейшем.

⁸ 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.