

“КОММЕРЦИЯЛЫК ЭМЕС ӨКМӨТТҮК ЭМЕС УЮМДАР ЖӨНҮНДӨ” КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МЫЙЗАМ ДОЛБООРУНА ТАЛДОО

2023 ЖЫЛДЫН 14 ДЕКАБРЫНДА ЖАҢЫРТЫЛГАН

2022-жылдын 2-ноябрында Кыргыз Республикасынын Президентинин Администрациясынын Укуктук камсыздоо бөлүмү Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинетинин сайтында “Коммерциялык эмес өкмөттүк эмес уюмдар жөнүндө” Кыргыз Республикасынын Мыйзам долбоорун (мындан ары – “мыйзам долбоору”) коомдук талкуулоо үчүн жарыялады.

Бир катар коммерциялык эмес уюмдардын (КЭУ) баамында, мыйзам долбоорун кабыл алуу максатка ылайыксыз. Бул Талдоону мыйзам долбоорунун мазмунуна тынчсызданган КЭУлардын суроо-талабы боюнча Эл аралык Коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ) 2 даярдады. Мыйзам долбоорунун жоболору Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелерине жана эл аралык оң практикага канчалык шайкеш келгенин баалоо, ошондой эле аларды кабыл алгандан кийин пайда болушу ыктымал кесепеттерге сереп жасоо ушул Талдоонун максаты болуп саналат. Талдоодо мыйзам долбоорунун Кыргызстандагы кыргызстандык жана чет өлкөлүк коммерциялык эмес уюмдардын (мындан ары текст боюнча – тиешелүүлүгүнө жараша “КЭУ” жана “ЧКЭУ”) ишин чектей турган негизги жоболору каралат.

¹ <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192>

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

Мыйзам долбоорунун бир катар жоболору 1994-жылдан бери Кыргызстан тарап болуп саналган Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пактынын (ЖСУЭП) жоболоруна каршы келет. Мыйзам долбоору мамлекеттик органдарга чечим кабыл алууга кеңири укуктарды берүүнү сунуш кылууда: алар кайсы учурларда КЭУну жана ЧКЭУну каттай турганын же каттабастыгын, КЭУнун жана ЧКЭУнун каалаган ишин контролдоого, алардын ишин токтото турууга же аларды жоюуга байланыштуу чечимди өз ыктыярына карап кабыл алышат, бул “КЭУну коммерциялык уюмдар менен бирдей жөнгө салуу”³ принцибине каршы келет. Эгерде мыйзам долбоору азыр сунушталып жаткан түрүндө кабыл алынса, бардык КЭУларга, анын ичинде кайрымдуулук жана гуманитардык уюмдарга, калкка социалдык кызматтарды көрсөткөн уюмдарга терс таасирин тийгизет.

Ушул Талдоо үч бөлүмдөн турат:

1. Жарандардын биригүү эркиндигине болгон укугун чектеген ченемдер:
 - юридикалык жактар катары катталбаган КЭУларды түзүүгө жарандардын укугу жөнүндө ченемдердин жоктугу;
 - КЭУну түзүү үчүн зарыл болгон жарандардын минималдуу санынын көбөйтүлүшү;
 - КЭУну түзүү боюнча чет өлкөлүк жарандардын жана жарандыгы жок адамдардын укуктарынын чектелиши.
2. КЭУларды түзүүнү жана алардын иш-аракеттерин жөнгө салуучу ченемдер:
 - КЭУлар үчүн мамлекеттик органдарга тапшырышы керек болгон жаңы отчеттордун киргизилиши;
 - КЭУнун ишин контролдоо боюнча мамлекеттик органдардын ыйгарым укуктарынын кеңейтилиши;
 - мамлекеттик жана муниципалдык мекемелер иш-аракеттерин жүргүзүү үчүн укуктук базаны жоюу;
 - КЭУну мамлекеттик каттоо мөөнөттөрүнүн көбөйтүлүшү;
 - КЭУнун ишкердик иш-аракетке болгон укугунун азайтылышы.
3. ЧКЭУлардын филиалдарын жана өкүлчүлүктөрүн түзүүнү жана алардын иш-аракеттерин жөнгө салуучу ченемдер:

³ Эл аралык практикага ылайык, демократиялык өлкөлөрдө кайрымдуулук же коомго пайдалуу уюмдун статусуна ээ болбогон жөнөкөй коммерциялык эмес уюмдардын ишин укуктук жөнгө салуу коммерциялык уюмдардын ишин укуктук жөнгө салууга (каттоо, отчеттуулук, мамлекеттик органдар тарабынан текшерүүлөр, жоюу ж.б. жол-жоболору боюнча) окшош болушу керек.

- каттоодон өтмөйүнчө ЧКЭУга иш-аракетин жүргүзүүгө тыюу салуу;
- каттоонун белгиленген мөөнөттөрүнүн жоктугу жана ЧКЭУнун филиалдары менен өкүлчүлүктөрүн каттоодон баш тартуу үчүн кеңири негиздер;
- ЧКЭУнун филиалдарынын/өкүлчүлүктөрүнүн мамлекеттик органдарга маалымат берүүсү жөнүндө жаңы талаптарды коюу;
- ЧКЭУнун филиалдарынын/өкүлчүлүктөрүнүн ишин чектөө, ЧКЭУнун ишин контролдоо боюнча мамлекеттик органдардын ыйгарым укуктарын кеңейтүү;
- ЧКЭУнун филиалдарын/өкүлчүлүктөрүн негиздердин кеңири тизмеси боюнча жоюу мүмкүндүгү.

Төмөндө мыйзам долбоорунун жогоруда көрсөтүлгөн жоболоруна талдоо жүргүзүлөт.

1. ЖАРАНДАРДЫН БИРИГҮҮ ЭРКИНДИГИНЕ БОЛГОН УКУГУН ЧЕКТЕГЕН ЧЕНЕМДЕР

1.1. ЮРИДИКАЛЫК ЖАК КАТАРЫ КАТТАЛБАГАН КЭУларды ТҮЗҮҮГӨ ЖАРАНДАРДЫН УКУГУ ЖӨНҮНДӨ ЧЕНЕМДЕРДИН ЖОКТУГУ

Колдонуудагы “Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө” Кыргыз Республикасынын Мыйзамынын (мындан ары – КЭУ жөнүндө Мыйзам) 6-беренесине ылайык, *“коммерциялык эмес уюмдар ... юридикалык жакты түзүү менен же түзбөстөн уюштурулушу мүмкүн”*.

Мыйзам долбоорунун 26-беренесине ылайык *“... өкмөттүк эмес уюм Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык мамлекеттик каттоодон өтүүгө тийиш”*. Мыйзам долбоорунун негиздеме-маалымкатында *“өкмөттүк эмес уюм, анын ичинде чет өлкөлүк коммерциялык эмес бейөкмөт уюмдун филиалдары жана өкүлчүлүктөрү Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигинде милдеттүү түрдө мамлекеттик каттоодон өтүүгө тийиш”* деп айтылат.⁴ Мыйзам долбоору катталбаган КЭУларга тыюу салууну камтыбаганы менен, катталбаган КЭУларды түзүү мүмкүнчүлүгү жөнүндө (колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамда бар) ченемди мыйзам долбооруна киргизбөө дагы бир кооптонууну жаратууда: авторлордо мыйзам долбоору кабыл алынгандан кийин катталбаган КЭУларга тыюу салып, КЭУну юридикалык жак катары каттоону милдеттүү кылуу боюнча ниети бар экендиги. Мындан улам келечекте катталбаган КЭУларды түзүү же алардын ишине катышуу үчүн административдик же жазык жоопкерчилигин кароого шарт түзүлүп калышы ыктымал. Эгерде бул божомол чын чыкса, анда

⁴ Мыйзам долбооруна негиздеме-маалымкатта КЭУну каттоонун милдеттүү эместиги көйгөй катары көрсөтүлгөн: *“Болгондо да алардын так санын аныктоо мүмкүн эмес, себеби колдонуудагы Мыйзамдын талаптарына ылайык коммерциялык эмес уюмдарды мамлекеттик каттоо милдеттүү эмес болуп саналат”*.

катталбаган КЭУларга тыюу салуу Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелерин түздөн-түз олуттуу түрдө бузуу болуп калат.

Катталбаган (формалдуу эмес) бирикмелерди түзүү укугу Адам укуктарынын жалпы декларациясында (20-берене), Экономикалык, социалдык жана маданий укуктар жөнүндө Эл аралык пактыда (8-берене), ошондой эле ЖСУЭПте (22-берене) каралган. Бул эл аралык документтер, Кыргыз Республикасынын Конституциясы⁵ сыяктуу эле *ар бир адамдын башкалар менен биригүү (ассоциация) эркиндигине укук берет*. Бул укук ажыратылгыс жана ар бир адамга төрөлгөндөн баштап таандык.⁶ ЖСУЭПте белгиленген учурларды⁷ кошпогондо, биригүү укугу чектелбеши керек. Бул болсо, башкалар менен катар, укук адамдын өзүнүн каалоосу боюнча ишке ашырылса болот дегенди билдирет, мисалы, юридикалык жак статусу бар коомдук бирикмени же жөн эле формалдуу эмес, катталбаган бирикмени түзүү аркылуу өз укугун ишке ашыра алат. ЕККУ/ДИАУБ жана Венеция комиссиясы иштеп чыккан Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптерге (мындан ары – Жетектөөчү принциптер)⁸ ылайык, *“мыйзамдар формалдуу да, бейформал да бирикмелерди таанууга тийиш. ... Мыйзамдар бирикмелерди юридикалык жак статусун алууга мажбурлабашы керек, бирок мыйзамдар бирикмелерге муну жасоого мүмкүнчүлүк берүүгө тийиш”*⁹.

Жарандардын катталбаган бирикмелери (КЭУлар) дүйнөнүн бардык өлкөлөрүндө бар (мисалы, мектептердеги ата-энелер комитеттери, жолбун иттердин укугу үчүн кыймылдар, көп кабаттуу үйлөрдөгү короо клубдар, элеттик чогулуштар ж.б.).

⁵ Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 36-беренеси: “Ар бир адам биригүү эркиндигине укуктуу”.

⁶ Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 23-беренеси: “1. Адам укуктары жана эркиндиктери ажыратылгыс жана алар ар бир адамга төрөлгөндөн баштап таандык”.

⁷ Бирикмелерди чектөө үчүн ЖСУЭПте каралган негиздер (22.2): (a) чектөөлөр мыйзам тарабынан белгиленүүгө тийиш; (b) төмөнкү кызыкчылыктардын жок дегенде бирин коргоо үчүн зарыл болгон учурда гана чектөөлөргө жол берилет: коомдук коопсуздук, тартип, ден соолук жана адеп-ахлак, ага тете эле башка адамдардын негизги укуктары жана эркиндиктери; (c) Пактыда конкреттүү түрдө каралбаган негиздер боюнча чектөөлөргө жол берилбейт жана алар басмырлоочу максаттарды көздөбөшү керек же басмырлоочу түрдө колдонулбоого тийиш; (d) чектөөлөр кандай конкреттүү максатка жетүүнү көздөсө, ошолор менен түздөн-түз байланышта болуп, ага өлчөмдөш болууга тийиш; (e) чектөөлөр кандай максатта киргизилип жатса, ошолорго карата гана белгилене алат; (f) чектөөлөр сөз болуп жаткан укукка зыян келтирбеши керек, б. а. чектөөлөр тиешелүү укуктун негизги мазмунун буза албайт; жана (g) чектөөлөрдү колдонуу чөйрөсүн аныктоодо катышуучу-мамлекеттер Пактыда кепилденген укуктарга, анын ичинде Пактынын 2-, 3- жана 26-беренелеринде бекитилген теңдикке жана басмырлоонун ар кандай түрлөрүнөн эркин болууга укуктуу коргоонун зарылчылыгына таянууга тийиш. Мындан тышкары, Комитет адеп-ахлак түшүнүгү көптөгөн коомдук, философиялык жана диний каада-салттарга негизделген деп чечмелеп берди. Мындан улам адеп-ахлакты коргоо максатында чектөөлөрдү киргизүү жалгыз гана салттан келип чыккан принциптерге негизделбеши керек.

⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

⁹ Жетектөөчү принциптердин 9-пункту

1.2. КЭУну ТҮЗҮҮ ҮЧҮН ЗАРЫЛ БОЛГОН ЖАРАНДАРДЫН МИНИМАЛДУУ САНЫНЫН КӨБӨЙТҮЛҮШҮ

Мыйзам долбоорунун 22-беренесинин 3-бөлүгүндө “КЭУну зтөн кем эмес жаран түзө алат” деген ченем камтылган. Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамга ылайык, коомдук бирикмени кеминде 3 жеке адам (анын ичинде жарандар), ал эми фондду ал тургай бир гана жеке адам түзө алат. Эл аралык стандарттарга ылайык, эреже катары, эки же андан көп адамдын же адамдардын топторунун ортосунда жетишилген макулдашуу бирикмени түзүү үчүн жетиштүү негиз болуп саналат.¹⁰ БУУнун тынч чогулуштарга укук жана ассоциацияларга эркиндик укугу жөнүндө маселелери боюнча атайын баяндамачысы “*бирикме түзүү үчүн кеминде эки адам талап кылынган ченемди мыйзамдардын алдыңкы тажрыйбасы катары карайт*”¹¹. Ошентип, мыйзам долбоору Кыргыз Республикасында фонддорду түзүү шарттарын начарлатуу аркылуу жарандардын биригүү укугун чектеп жатат.

1.3. КЭУну ТҮЗҮҮ БОЮНЧА ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ЖАРАНДАРДЫН ЖАНА ЖАРАНДЫГЫ ЖОК АДАМДАРДЫН УКУКТАРЫНЫН ЧЕКТЕЛИШИ

Мыйзам долбоорунун 22-беренесинин 2-бөлүгү чет өлкөлүк жарандарга жана жарандыгы жок адамдарга Кыргыз Республикасында КЭУну түзүүгө тыюу салат. Бул Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 36-беренесине каршы келет, анда төмөнкүдөй ченем бекитилген: “*Ар бир адам биригүү эркиндигине укуктуу*”. Бул ченем Адам укуктарынын жалпы декларациясынын (20-берене), ЖСУЭПтин (22-берене) жана адам укуктары чөйрөсүндө башка жалпы тарабынан таанылган эл аралык документтердин тиешелүү жоболорун кайталайт. Мындай чектөө Жетектөөчү принциптерде¹² жана адам укуктары боюнча жалпы тарабынан таанылган башка эл аралык документтерде бекитилген *тең мамиле жасоо жана басмырлабоо* принциптерине каршы келет. Демократиялык салттар калыптанып калган дүйнөнүн бардык өлкөлөрүндө *бардык каалоочулар (жарандар, чет өлкөлүктөр, качкындар, мигранттар, жарандыгы жок адамдар жана башка категорияга кирген адамдар)*¹³ жалпы кызыкчылыктарды коргоо, жалпы көйгөйлөрдү чечүү же коомго пайдалуу максаттарга жетүү үчүн бириге алышат. Чет өлкөлүк катышуу маселелеринде айрым чектөөлөр КЭУлардын бардык түрлөрүнө карата эмес, уюмдардын тар топторуна (мисалы, саясий партияларга) карата гана киргизилиши мүмкүн.

¹⁰ Жетектөөчү принциптердин 148-пункту

¹¹ БУУнун Адам укуктары боюнча кеңешине баяндама (Тынч чогулуштар эркиндигине укукка жана ассоциация эркиндигине укукка байланышкан алдыңкы тажрыйбалардын түрлөрү), UN Doc. A/HRC/20/27, 2012-жылдын 21-майы, 54-п., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/135/88/PDF/G1213588.pdf?OpenElement>

¹² Жетектөөчү принциптердин 2-бөлүмчөсү (А), 49-бет.

¹³ БУУнун Апатриддердин статусу жөнүндө Конвенциясынын 15-беренеси (1954), Качкындардын статусу жөнүндө Конвенциянын 15-беренеси (1951), Бардык эмгек мигранттарынын жана алардын үй-бүлө мүчөлөрүнүн укуктарын коргоо жөнүндө Конвенциянын 26-беренеси (1990), Жетектөөчү принциптердин 139-пункту

2. КЭУларды ТҮЗҮҮНҮ ЖАНА АЛАРДЫН ИШ-АРАКЕТТЕРИН ЖӨНГӨ САЛУУЧУ ЧЕНЕМДЕР

2.1. КЭУлар үчүн мамлекеттик органдарга тапшырышы керек болгон жаңы отчеттордун киргизилиши

Мыйзам долбоорунун 45-беренесинин 2- жана 4-бөлүктөрүнө төмөнкүдөй ченемдер киргизилген:

«2. Өкмөттүк эмес уюм өзүнүн иши жөнүндө маалыматты мамлекеттик статистика органдарына жана салык органдарына, Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигине жана анын аймактык органдарына, Кыргыз Республикасынын прокуратура органдарына, уюмдаштыруучуларга, Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына жана коммерциялык эмес уюмдун уюштуруу документтерине ылайык башка жактарга берет.

...

4. Өкмөттүк эмес уюм мамлекеттик статистика органдарына жана салык органдарына, Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигине жана анын аймактык органдарына, Кыргыз Республикасынын прокуратура органдарына өзүнүн иши жөнүндө, жетектөөчү органдардын жеке курамы жөнүндө отчетту камтыган документтерди, ошондой эле акча каражаттарынын чыгымдалышы жана башка мүлктүн, анын ичинде эл аралык жана чет өлкөлүк уюмдардан, чет өлкөлүк жарандардан жана жарандыгы жок адамдардан алынган мүлктүн пайдаланылышы жөнүндө документтерди берүүгө милдеттүү. Аталган документтердин формасын жана аларды берүү мөөнөтүн Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети аныктайт».

Азыркы учурда колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамга ылайык (17-берене) КЭУ кирешесинин булактары, аларды чыгымдоо багыттары жөнүндө маалыматтарды, ошондой эле сатып алынган, колдонулуучу жана ажыратылуучу мүлктөр жөнүндө маалыматтарды Мамлекеттик салык кызматынын (МСК) сайтына жыл сайын 1-апрелге чейин жайгаштырууга милдеттүү. Бул жобо 2021-жылдын 29-июнунан тартып күчүнө кирген жана КЭУнун ишинин ачык-айкындуулугун камсыз кылуу максатында кабыл алынган.

Бул жобонун ордуна мыйзам долбоору жогоруда көрсөтүлгөн отчетторду статистика органдарына, салык органдарына, Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигине жана анын аймактык бөлүмдөрүнө (мындан ары – юстиция органдары), ошондой эле Кыргыз Республикасынын Башкы прокуратурасына жана анын аймактык бөлүмдөрүнө (мындан ары – прокуратура органдары) тапшырууга милдеттендирип жатат.

Мыйзам долбоору ошондой эле азыркы учурда КЭУлар МСКнын сайтына жайгаштырууга милдеттүү болбогон кошумча маалыматтарды берүүнү да талап кылууда:

- 1) КЭУнун иши жөнүндө отчетту камтыган документтерди; жана
- 2) КЭУнун акча каражаттарынын чыгымдалышы жана башка мүлкүн пайдаланганы жөнүндө документтер.

Бул отчеттордун мезгилдүүлүгү жана мазмунуна карата талаптар кандай болору азырынча белгисиз, себеби алар мыйзам долбоору кабыл алынгандан кийин Министрлер Кабинетинин укуктук актысы менен аныкталууга тийиш. КЭУлардын отчеттуулугуна карата азыркы учурда коюлуп жаткан талаптар ансыз да ашыкча болууда жана эл аралык стандарттарга да, эл аралык оң тажрыйбага да шайкеш келбейт. Бирок, КЭУлар мыйзам долбоору менен сунушталып жаткан отчеттуулук боюнча жаңы талаптар азыркы талаптарга салыштырмалуу ого бетер түйшүктүү болушу мүмкүн, деп кооптонууда.

Мамлекет бирикмелерден отчеттуулукту жана ачык-айкындуулукту талап кылбашы керек, бирок аларды ачык-айкын болууга шыктандырып, бул багытта дем берүүгө тийиш.¹⁴ Бирок, отчеттуулук КЭУнун ишинин маанилүү өңүтү болуп саналаары талашсыз, себеби КЭУ канчалык ачык-айкын болсо, каржылоо булагы катары да, каражаттарды алуучу катары да каралып жаткан коом КЭУнун ишинин маңызын түшүнөт. Эгерде уюм тууралуу эч кандай маалыматка ээ болбосо, анда коммерциялык эмес сектор да, жарандар да мындай уюмду колдоого умтулушпайт. Ошол эле учурда отчеттуулук бардык уюмдар үчүн ар дайым жүк болуп келген. Эл аралык тажрыйбада мыйзамдар КЭУлардын коомго ачык болушуна шарт түзүп беришет. Мыйзамда белгиленген талаптар уюм алган артыкчылыктарга (салык жеңилдиктерине, өзгөчө лицензиялоого, өкмөттүк каржылоого ж.б.) шайкеш келип, өлчөмдөш болушу керек. Айрыкча программалык иштер боюнча отчеттор КЭУлардын айрым категорияларына гана, мисалы, өзгөчө салык жеңилдиктеринин ордуна кайрымдуулук уюмдарына же максаттуу капиталды башкарган коммерциялык эмес фонддорго гана тиешелүү болгон практика оң болуп саналат. Отчеттор атайын иштерди жүргүзгөн учурда да, мисалы, коомчулуктан каражат чогултулуп жатканда (краудфандинг) талап кылынышы мүмкүн. Атап айтканда, Германияда, Францияда, Бельгияда жана Европанын көпчүлүк өлкөлөрүндө өзгөчө статусу болбогон коомдук бирикмелер (ассоциациялар) эч кандай программалык отчетторду тапшырышпайт. Бардык КЭУлар үчүн отчетторду берүү боюнча коюлуп жаткан талаптар оң тажрыйбага гана эмес, эл аралык стандарттарга да жооп бербейт. Жетектөөчү принциптерге ылайык, *“отчеттуулукка карата талаптар, эгерде мындай бар болсо, оор болбошу керек, бирикменин көлөмүнө жана анын ишинин масштабына шайкеш келүүгө тийиш. ... Бирикмелерден башка юридикалык жактардан (мисалы, коммерциялык ишканалардан) талап кылынгандан көп отчетторду жана маалыматтарды берүүнү талап кылууга жол берилбейт; иштин ар түрдүү чөйрөлөрүнүн ортосунда*

¹⁴ Европа Кеңеши, Европада өкмөттүк эмес уюмдардын статусунун негизги принциптери, 2002-жыл, 60-65-пункттар.

теңчилик камсыз кылынууга тийиш. Ошол эле учурда бир шарт менен айрым жеңилдиктерди берип, отчеттуулукка карата өзгөчө талаптарды коюуга жол берилет: бирикмелерге алар бул талаптарды сактайбы же аларды сактоодон баш тартып, муну менен ар кандай тийиштүү өзгөчө жеңилдиктерден да (бул алгылыктуу болгон учурда) кошо баш тартабы – ушундай тандоо жасоо укугу берилет”¹⁵.

Практикада жаңы отчетторду берүү боюнча талаптар КЭУлар үчүн гана эмес, мамлекеттик органдардын өздөрү үчүн да көйгөйлөрдү жаратышы ыктымал, себеби колдонуудагы мыйзамдардын жоболоруна ылайык КЭУлар маалыматты МСКнын сайтына өздөрү жайгаштырууга тийиш жана мамлекеттик органдарда бул отчетторду кабыл алуу, текшерүү жана иштетүү милдеттенмелери жок. Эгерде мыйзам долбоору кабыл алынса, анда ал кабыл алынгандан кийин миңдеген КЭУлар отчетторун юстиция органдарына жана прокуратура органдарына тапшыра башташат. Бул отчетторду окуп чыгуу үчүн эле аталган мамлекеттик органдардын штаттарын олуттуу түрдө көбөйтүү керек болот. Мындай тапшырманы аткарууга канчалаган бюджеттик акча сарпталат жана мыйзамдуулукту, коомдук тартипти камсыз кылып, кылмыштуулук менен күрөшүп, террордук коркунучтарды болтурбоо багытында иш алып барган бул органдардын реалдуу муктаждыктары ансыз да көп болгон чакта, дагы кошула турган чыгымдар канчалык максатка ылайыктуу болот? Өзгөчө Кыргызстан эгемендик алгандан бери КЭУлар Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын бузуу менен өлкөгө зыян келтирүү үчүн пайдаланылган бир да учур болбогонун эске алганда, мыйзам долбоорундагы жоболор ого бетер ойго салууда.

2.2. КЭУнун ИШИН КОНТРОЛДОО БОЮНЧА МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРДЫН ЫЙГАРЫМ УКУКТАРЫНЫН КЕҢЕЙТИЛИШИ

Мыйзам долбоорунун 46-беренесинин 2- жана 3-бөлүктөрүнө киргизилген ченемдер юстиция органдарынын, прокуратура органдарынын жана салык органдарынын КЭУнун ишин контролдоо боюнча ыйгарым укуктарын кеңейтүүдө. Мындай ченемдерди талдоодо *бирикмелерди көзөмөлдөөгө жана контролдоого тиешелүү бардык ченемдик актылар жана тажрыйбалар бирикмелердин ишине мамлекет тарабынан минималдуу кийлигишүү принцибине негизделүүгө тийиш экендигин* эске алуу зарыл. Төмөндөгү талдоо көрсөткөндөй, жеке жашоонун кол тийгистигине болгон укук бирикмелерге (КЭУларга) жана алардын мүчөлөрүнө да жайылтылат. Бул демек, *бирикмелерди көзөмөлдөө жана контролдоо так укуктук негизге ээ болуп, алар көздөгөн мыйзамдуу максаттарга өлчөмдөш болушу керек*¹⁶. Бирикмени башкаруу же анын

¹⁵ Жетектөөчү принциптердин 225-пункту.

¹⁶ Венеция комиссиясы, №121 “Чет элдик агенттин иш-милдетин аткарган коммерциялык эмес уюмдардын ишин жөнгө салуу бөлүгүндө Орусия Федерациясынын айрым мыйзам чыгаруу актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” Федералдык Мыйзам (“чет элдик агенттер жөнүндө мыйзам”), №18 жана №147 Федералдык мыйзамдар

күнүмдүк ишине сырттан кийлигишүү аракети өзгөчө шарттарда гана көрүлүшү мүмкүн. Мыйзамдын талаптары олуттуу бузулуп, муну токтотуу зарыл болгон учурда гана кийлигишүүгө жол берилет (мисалы, бирикме мындай олуттуу мыйзам бузууну жөнгө сала албаса же аракетсиздиктин натыйжасында пайда болушу ыктымал олуттуу кесепеттерден улам коюлган талаптарды бузууну болтурбоо зарыл болгон учурда).¹⁷ *“Муну менен катар бирикмелер жеке коммерциялык компанияларга караганда катуураак көзөмөлгө жана контролго алынбашы керек. Ар дайым бирикменин жана анын ишинин мыйзамдуулугунун презумпциясына таянуу керек”*.¹⁸

Мыйзам долбоору менен прокуратура органдарына, юстиция органдарына жана салык органдарына берилип жаткан төмөндөгү ыйгарым укуктар жогоруда сөз болгон стандарттарга каршы келет:

- ***Өз ыктыярына карап ички документтерди суратып алуу, текшерүү жана КЭУларда текшерүүлөрдү жүргүзүү.*** Мыйзам долбоору юстиция органдарына, прокуратура органдарына жана салык органдарына КЭУнун ар кандай ички документтерин, анын ичинде ички башкаруу, ички эрежелер, уюмдун жетекчилигине ички көзөмөл жана финансы боюнча документтерин текшерүүгө, суратып алууга жана текшерүүлөрдү жүргүзүүгө ыйгарым укук берет (45-берененин 2-бөлүгү). Мыйзам долбоорунун бул жоболору Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 30-беренесине каршы келет, бул берене менен жарандардын жана юридикалык жактардын, анын ичинде КЭУлардын укуктарын коргоого кепилдиктер берилген. Мамлекеттик органдарга КЭУлардын ар кандай ички документтерин суратууга жана текшерүүгө чектелбеген ыйгарым укуктарды берүү *“анын [ар кандай жактын] өзүнүн менчигинде же башка укуктук ээлигинде турган турак жайынын жана башка объекттеринин кол тийгистигине конституциялык укугун”* тикелей бузуу болуп саналат. Мыйзам долбоорунун жоболору ошондой эле ЖСУЭПтин 22-беренесине (жогоруда караңыз) жана 17-беренесине каршы келет, ага ылайык *“1. Эч кимдин жеке жана үй-бүлөлүк жашоосуна өзүм билемдик менен же мыйзамсыз кийлигишүүгө, жашаган жеринин кол тийгистигине же кат-кабар алышуу купуялуулугуна өзүм билемдик менен же мыйзамсыз кол салууга же анын ар-намысына жана кадыр-баркына мыйзамсыз кол салууга жол берилбейт. 2. Ар бир адам мындай кийлигишүүдөн же*

жөнүндө, ошондой эле №190 “Орусия Федерациясынын Жазык кодексине жана Орусия Федерациясынын Жазык-процесстик кодексинин 151-беренесине өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” Федералдык Мыйзамына (“чыккынчылык жөнүндө мыйзам”) Корутунду, CDL-AD(2014)025, 2014-жылдын 27-июну, 90-пункт,

[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).

¹⁷ АУЕК, Эркиндик жана демократия партиясынын Түркияга доосу (Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey) [GC], № 23885/94 арыз, 1999-жылдын 8-декабрындагы токтом, 46-47-пункттар; Европа Кеңеши, Европадагы өкмөттүк эмес уюмдардын укуктук статусу жөнүндө Министрлер комитетинин мүчө мамлекеттерге CM/Rec(2007)14-сунуштамасы, 2-, 6- жана 70-пункттар.

¹⁸ Жетектөөчү принциптердин 228-пункту.

ушундай кол салуулардан мыйзам менен корголууга укуктуу". Бул кепилдиктер БУУнун Адам укуктары боюнча комитетинин чечимдери менен бир нече жолу тастыкталгандай, КЭУларга да тиешелүү.

- **Өз өкүлдөрүн КЭУнун ар кандай ички иш-чараларына катышууга жиберүү.** Мыйзам долбоору юстиция органдарына, прокуратура органдарына жана салык органдарына эч кандай чектөөсүз КЭУнун ички иш-чараларына катышуу үчүн өз өкүлдөрүн жиберүүгө уруксат берет (46-берене). Мамлекеттик кызматчы уюмдун мүчөлөрүнүн ички жолугушуусуна, мисалы, жарандардын кызыкчылыктарына каршы келиши мүмкүн болгон мамлекеттик органдын чечимине таасир этүүнүн жолдору талкуулана турган жолугушууга катыша алат. Мамлекеттик кызматчынын мындай катышуусу КЭУнун ишине кийлигишүү катары бааланат жана ЖСУЭПтин 17- жана 22-беренелерине, ошондой эле Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 30-беренесине каршы келет. *Эч кандай жагдайларда мыйзамдар мамлекеттин өкүлдөрүнүн бирикмелердин мүчөлөрүнүн жабык чогулуштарына катышуусуна жол бербеш керек*¹⁹ (аларды бирикме өзү чакырган учурларды кошпогондо).²⁰
- КЭУнун иш-аракети анын уставында каралган максаттарга шайкеш келбейт деп чечкен учурда **КЭУну жоюуга чейин санкцияларды колдонуу.** Мыйзам долбоору юстиция органдарына, прокуратура органдарына жана салык органдарына КЭУнун иши аны түзүүнүн уставдык максаттарына шайкеш келип-келбегенин өз ыктыярына карап баалоо укугун берет. КЭУнун иш-аракети анын уставындагы максаттарга шайкеш келбейт деп өзүм билемдик менен чечим кабыл алынган учурда мамлекеттик орган КЭУга жазуу жүзүндө эскертүү берет, ошондой эле аны жоюу жөнүндө сотко арыз менен кайрыла алат. Мисалы, КЭУ өзүнүн уставында билим берүү иши менен алектенүү максатын көрсөттү дейли, бирок кайсы бир учурда КЭУнун мүчөлөрү же байкоочу органы уюм балдар үйүнө азык-түлүк менен жардам берет жана жаңы компьютердик жабдууларды сатып берет деп чечет. Мындай иш уставда көрсөтүлгөн эмес, билим берүүчү иш-аракет болуп саналбайт жана өзүнүн коомго пайдалуу мүнөзүнө карабастан уставга шайкеш келбеген катары квалификацияланышы мүмкүн, демек, КЭУну жоопкерчиликке тартуу, анын ичинде КЭУну сот тартибинде жоюу үчүн негиз болуп бериши ыктымал. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 53-беренесинин 2-бөлүгүнө жана кадимки эл аралык практикага ылайык КЭУлар коммерциялык ишканалар сыяктуу эле кеңири укуктук жөндөмдүүлүккө – *мыйзамда тыюу*

¹⁹ ЕККУ/ДИАУБ, Түркмөнстандын "Коомдук бирикмелер жөнүндө" мыйзамына комментарийлер, № NGO – TUR/154/2010 (LH) коругунду, 2010-жылдын 22-июну, <http://www.legislationline.org/documents/id/16059>, 41-пункт.

²⁰ Жетектөөчү принциптердин 176-пункту.

салынбаган ар кандай ишмердүүлүктү жүргүзүүгө укуктуу болууга тийиш. ЖСУЭПтин 17- жана 22-беренелеринде²¹ каралган чектөөлөр гана КЭУнун ишин жүйөлүү чектей алат. Кошумча чектөөлөр бардык КЭУларга эмес, олуттуу салыктык жана башка жеңилдиктерге ээ болгон КЭУнун айрым топторуна (мисалы, кайрымдуулук уюмдарына) гана колдонулушу мүмкүн. КЭУнун иш-аракети мыйзамдардын чегинде жүргүзүлгөндүктөн, КЭУ өз иш-аракетинде уставдын талаптарын канчалык так аткарып же аткарбай жатканын КЭУнун жогорку башкаруу органы гана баалай алат жана бул анын ички иши болуп саналат. “Бирикмелер өз иш-аракеттерин өздөрүнүн ички эрежелерин жана жол-жоболорун бузуу менен жүзөгө ашырып жатат деген негизде гана бирикмелерге эч кандай шартта санкциялар салынбашы керек (бул иш-аракет кандайдыр бир себептер менен мыйзамга каршы келет деген негиз болбогон учурда)”²²

2.3. МАМЛЕКЕТТИК ЖАНА МУНИЦИПАЛДЫК МЕКЕМЕЛЕР ИШ-АРАКЕТТЕРИН ЖҮРГҮЗҮҮ ҮЧҮН УКУКТУК БАЗАНЫ ЖОЮУ

Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзам КЭУлардын 4 уюштуруучулук-укуктук формасынын – коомдук бирикмелердин, фонддордун, мекемелердин (мамлекеттик, муниципалдык жана жекеменчик) жана юридикалык жактардын бирикмелеринин (ЮЖБ) – иш-аракеттерин жөнгө салат. Мыйзам долбоорунда КЭУлардын 4 уюштуруучулук-укуктук формасынын – коомдук бирикмелердин, фонддордун, жекеменчик мекемелердин жана ЮЖБлардын – иш-аракеттерин жөнгө салуу каралган. Муну менен мыйзам долбоору мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин иш-аракеттерин жөнгө салууну камтыбайт. Мыйзам долбоорунун 48-беренесинде мыйзам долбоору кабыл алынгандан кийин колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзам күчүн жоготот деп айтылат. Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзам менен иш-аракеттери жөнгө салынган мекемелердин басымдуу бөлүгү мамлекеттик жана муниципалдык мекемелер болуп саналат, анын ичинде миңдеген билим берүүчү (бала бакчалар, мектептер, университеттер), медициналык (бейтапканалар, ооруканалар), социалдык (балдар үйлөрү, карылар үйлөрү, баш калкалоочу жайлар), маданий (музейлер, маданият үйлөрү, музыкалык топтор) жана башка мекемелер бар. Мыйзам долбоорун кабыл алуу бул мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин иш-аракеттерин жүргүзүү үчүн укуктук базаны жоюуга алып келет.

2.4. КЭУну МАМЛЕКЕТТИК КАТТОО МӨНӨТТӨРҮНҮН КӨБӨЙТҮЛҮШҮ
Мыйзам долбоорунун 26-беренесинин 8-бөлүгүндө КЭУну каттоо үчүн 30 күндүк мөөнөт каралган. Колдонуудагы Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына

²¹ ЖСУЭПтин 22-беренеси: “[Бул укуктан пайдалануу] мыйзамда каралгандардан жана демократиялык коомдо мамлекеттик же коомдук коопсуздуктун, коомдук тартиптин, калктын саламаттыгын жана адеп-ахлагын сактоонун же башка адамдардын укуктары менен эркиндиктерин коргоонун кызыкчылыктарында зарыл болгондордон башка эч кандай чектөөлөргө жатпайт...”

²² Жетектөөчү принциптердин 178-пункту.

ылайык, азыркы учурда КЭУну мамлекеттик каттоо мөөнөтү 5 жумуш күндү түзөт. Мыйзам долбоору менен сунушталып жаткан КЭУну каттоо мөөнөттөрүнүн көбөйүшү КЭУну каттоонун шарттарын начарлатат, практикалык негиздемеси болбой туруп, *“КЭУну коммерциялык уюмдар менен бирдей жөнгө салуу”* жөнүндө эл аралык стандарттарга каршы келүү менен, коммерциялык уюмдарга салыштырмалуу аларды басмырлагандай болот (коммерциялык уюмдарды мамлекеттик каттоо мөөнөтү 3 күндү түзөт)²³. *“Бирикмелер жеке коммерциялык компанияларга караганда катуураак көзөмөлгө жана контролго алынбашы керек. Ар дайым бирикменин жана анын ишинин мыйзамдуулугунун презумпциясына таянуу керек”*.²⁴

2.5. КЭУнун ИШКЕРДИК ИШ-АРАКЕТКЕ БОЛГОН УКУГУНУН АЗАЙТЫЛЫШЫ

Мыйзам долбоорунун 16, 17 - жана 35-беренелерине КЭУнун ишкердик иш-аракети КЭУну *“түзүү максаттарына шайкеш келүүгө тийиш”* деген ченемдер киргизилген. Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзам боюнча (12-берене), коммерциялык эмес уюмдар *“КЭУну түзүү максаттарына каршы келбеген”* ишкердик иш-аракетти жүзөгө ашырууга укуктуу. Мыйзам долбоорунун жобосу КЭУлардын ишкердик иш-аракетти жүргүзүү мүмкүнчүлүктөрүн кыскартууда, себеби алар иш-аракети уставда көрсөтүлгөн максаттарга шайкеш келерин мамлекеттик органдарга далилдөөгө мажбур болушат деген тобокелдик бар, бул болсо уставдагы максаттарга каршы келбеген ар кандай иш-аракет менен алектенүү мүмкүнчүлүгүнө караганда алда канча татаал. Ошондой эле бул чектөө Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 53-беренесинин 2-бөлүгүнө каршы келет, бул берене демократиялык өлкөлөрдө жалпы тарабынан таанылган кеңири укуктук жөндөмдүүлүктү (*мыйзамдарда тыюу салынбаган ар кандай иш-аракетти жүргүзүү укугун*) берет.

3. ЧКЭУлардын ФИЛИАЛДАРЫН ЖАНА ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮН ТҮЗҮҮНҮ ЖАНА АЛАРДЫН ИШ-АРАКЕТТЕРИН ЖӨНГӨ САЛУУЧУ ЧЕНЕМДЕР

Биригүү эркиндигине укукту, анын ичинде КЭУну түзүү жана иштөө эркиндигине укукту кепилдеген эл аралык укуктун ченемдери ЧКЭУга да жайылтылат. *“Жогоруда сүрөттөлгөн стандарттар бирикмелердин бөлүмдөрүн, чет өлкөлүк бирикмелерди же союздарды жана бирикмелердин тармактык уюмдарын, анын ичинде эл аралык деңгээлде иш алып барган уюмдарды түзүүдө тең өлчөмдө сакталууга тийиш”*.²⁵

²³ Жетектөөчү принциптердин 225-пункту.

²⁴ Жетектөөчү принциптердин 228-пункту.

²⁵ Жетектөөчү принциптердин 166-пункту, БУУнун тынч чогулуштарга эркиндик укугу жана ассоциация эркиндигине укук маселеси боюнча атайын баяндамачысы, БУУнун Адам укуктары боюнча кеңешине баяндама (Тынч чогулуштарга эркиндик укугу жана ассоциация эркиндигине укук менен байланышкан алдыңкы тажрыйбалардын түрлөрү), UN Doc. A/HRC/20/27, 2012-жылдын 21-майы, 59-пункт

ЧКЭУлар чет өлкөлүк юридикалык жактар болоорун эске алганда, мыйзам долбоорун кабыл алуу эки тараптуу инвестициялык келишимдердин бузулушуна алып келиши мүмкүн. Инвестицияларды өз ара коргоо жөнүндө бир катар келишимдерде ЧКЭУ түздөн-түз “инвестор” деген аныктамага туура келет. Ал тургай, ЧКЭУ көптөгөн инвестициялык келишимдерге ылайык кыргызстандык КЭУларга бөлүп берген каржылоосу “инвестиция” деген аныктамага туура келип, ушул келишимдерге ылайык корголууга тийиш. Мисалы, Кыргызстан менен АКШнын ортосундагы келишимде «*инвестиция*» ар кандай формадагы *инвестицияны билдирет*». Ушул тапта Кыргыз Республикасы 20дан ашуун өлкө менен инвестицияларды өз ара колдоо, аларга дем берүү жана коргоо жөнүндө эки тараптуу макулдашуулардын катышуучусу болуп саналат.²⁶ Бул макулдашуулар чет өлкөлүк жана жергиликтүү инвесторлорго тең укуктарды жана эл аралык укуктук актылардын деңгээлинде инвестициялоонун жагымдуу шарттарын берет. Мындан тышкары, бул келишимдер инвестицияларды жана негизги укуктарды коргоого да кепилдик берет.

Көптөгөн келишимдер боюнча инвестициянын конкреттүү ийгиликтүү жыйынтыгы күтүлгөндөй болбой калган учурларда ЧКЭУлар экономикалык тобокелдиктер бар экендигин далилдей алышы мүмкүн. ЧКЭУнун филиалы же өкүлчүлүгү катталабы же жокпу, же мамлекеттик орган конкреттүү КЭУну каржылоого тыюу салабы же жокпу – мына ушуларды алдын ала айтуунун мүмкүн эместиги мындай тобокелдикти далилдөөгө негиз болот. Инвестициялык келишимдерди бузуунун кесепеттери келишим боюнча тараптардын-өлкөлөрдүн ортосундагы мамилелердин начарлашына, буга чейин жасалган инвестицияларды кайтарып алууга жана жаңыларын токтотууга, ошондой эле эл аралык арбитраждык соттордо соттук талаш-тартыштарга алып келиши мүмкүн. Талдоодо Кыргызстан менен башка өлкөлөрдүн ортосундагы бардык инвестициялык келишимдерге изилдөө жүргүзүлгөн жок, бирок муну мыйзам долбоорун кабыл алууга байланыштуу көптөгөн инвестициялык келишимдерди бузуп албоо үчүн мыйзам долбоорунун демилгечилери жана тийиштүү мамлекеттик органдар жасаса жакшы болмок.

Мындан ары мыйзам долбоорунун ЧКЭУга тиешелүү конкреттүү жоболоруна кошумча талдоо сунушталат.

3.1. КАТТООДОН ӨТМӨЙҮНЧӨ ЧКЭУГА ИШ-АРАКЕТИН ЖҮРГҮЗҮҮГӨ ТЫЮУ САЛУУ

Мыйзам долбоорунун 6-беренесинин 2-бөлүгүндө төмөнкүдөй ченем бекитилген:
“Чет өлкөлүк өкмөттүк эмес уюм өз ишин Кыргыз Республикасынын аймагында

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/>.

өзүнүн түзүмдүк бөлүмдөрү – филиалдары жана өкүлчүлүктөрү аркылуу жүзөгө ашырат”. Мыйзам долбоору филиалды жана өкүлчүлүктү каттабастан ЧКЭУга иш-аракет жүргүзүүгө түздөн-түз тыюу салбаса да, мыйзам долбоорунун жогоруда келтирилген ченеминен улам ушундай тыянакты чыгарууга болот.²⁷ Мыйзам долбоорунда ЧКЭУ үчүн филиалды же өкүлчүлүктү каттабастан Кыргыз Республикасынын аймагында өз иш-аракетин жүргүзүү мүмкүнчүлүгү каралган эмес.

Кыргыз Республикасынын колдонуудагы мыйзамдарындагы ЧКЭУлардын филиалдарын/өкүлчүлүктөрүн каттоо жол-жобосу демократиялык стандарттарга шайкеш келет, ал эми мыйзам долбоорунда сунушталып жаткан жаңы жол-жобо басмырлоочу болуп саналат жана эл аралык укукту бузат.

3.2. КАТTOОНУН БЕЛГИЛЕНГЕН МӨӨНӨТТӨРҮНҮН ЖОКТУГУ ЖАНА
ЧКЭУнун ФИЛИАЛДАРЫ МЕНЕН ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮН
КАТTOОДОН БАШ ТАРТУУ ҮЧҮН КЕҢИРИ НЕГИЗДЕР

Мыйзам долбоорунун 6-беренеси ЧКЭУну Кыргыз Республикасынын аймагында иш жүргүзүү үчүн өзүнүн түзүмдүк бөлүмдөрүн (филиалдарын жана өкүлчүлүктөрүн) каттоого милдеттендирет. Муну менен катар мыйзам долбоорунда ЧКЭУнун филиалын/өкүлчүлүгүн каттоонун так мөөнөттөрү көрсөтүлгөн эмес, бул болсо аны каттоо үчүн тоскоолдук болуп калышы мүмкүн. Бирикмелердин эркиндиги боюнча жетектөөчү принциптердин 155-пунктунда *“каттоо жол-жоболорунун жетиштүү түрдө анык болбогону биригүү эркиндигине (бул өзүнө КЭУну жана ЧКЭУну түзүү укугун камтыйт) укукту бузуу болуп саналат”* деген жобо бекитилген. Башка өлкөлөрдүн тажрыйбасын карап көрө турган болсок, каттоодон баш тартуу үчүн кеңири (мыйзам долбоорунун 27-беренесинин 2-бөлүгүнүн 2-пунктунда саналган) негиздер менен катар каттоо жөнүндө чечимди күтүүнүн белгисиз жана балким узак мөөнөтү сыяктуу каттоого байланышкан көйгөйлөр Кыргыз Республикасына, өзгөчө инвестициялар КЭУларга берилип жаткан гранттары аркылуу келген социалдык чөйрөгө чет өлкөлүк инвестициялардын агымынын азайышына алып келет.

3.3. ЧКЭУнун ФИЛИАЛДАРЫНЫН/ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮНҮН
МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРГА МААЛЫМАТ БЕРҮҮСҮ ЖӨНҮНДӨ
ЖАҢЫ ТАЛАПТАРДЫ КОЮУ

Мыйзам долбоорунун 45-беренесинин 6-бөлүгүндө ЧКЭУнун филиалдары жана өкүлчүлүктөрү үчүн статистика органдарына, салык органдарына жана Юстиция министрлигине *“алып жаткан акча каражаттарынын жана башка мүлктөрдүн көлөмү, алардын болжолдуу бөлүштүрүлүшү, аларды чыгымдоо же пайдалануу максаттары жөнүндө жана аларды иш жүзүндө чыгымдоо же пайдалануу*

²⁷ Мыйзам долбооруна негиздеме-маалымкатта *“өкмөттүк эмес уюм, анын ичинде чет өлкөлүк коммерциялык эмес өкмөттүк эмес уюмдун филиалдары жана өкүлчүлүктөрү Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигинде милдеттүү түрдө мамлекеттик каттоодон өтүүгө тийиш”* деп айтылат.

жөнүндө, Кыргыз Республикасынын аймагында жүзөгө ашыруу үчүн болжолдонгон программалар жөнүндө, ошондой эле жеке жана юридикалык жактарга берилген акча каражаттарынын чыгымдалышы жана аларга берилген башка мүлктүн пайдаланылышы жөнүндө” маалыматтарды берүү боюнча жаңы талаптар каралган.

Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамга ылайык ЧКЭУнун филиалдары/өкүлчүлүктөрү (эгерде ушул филиалды/өкүлчүлүктү түзгөн башкы уюм коомдук бирикме, фонд, мекеме же ЮЖБ формасында катталган болсо) акча каражаттарын түзүү булактары, аларды чыгымдоо багыттары, ошондой эле сатып алынган, колдонулуучу жана ажыратылуучу мүлктөр жөнүндө жыйынды маалыматтарды жыл сайын МСКнын сайтына жарыялайт. Мыйзам долбоору болсо ЧКЭУнун бардык филиалдарынан/өкүлчүлүктөрүнөн Юстиция министрлигине кошумча төмөнкү маалыматтарды берүүнү талап кылууда:

- алынган каражаттардын жана мүлктүн болжолдуу бөлүштүрүлүшү, аларды чыгымдоо максаттары жөнүндө;
- Кыргыз Республикасынын аймагында ишке ашырылары болжолдонуп жаткан программалар жөнүндө;
- жеке жана юридикалык жактарга берилген акча каражаттарынын чыгымдалышы жана аларга берилген башка мүлктүн пайдаланылышы жөнүндө.

Мыйзам долбоорунда маалымат берүү боюнча талаптар колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамда каралган талаптарга салыштырмалуу алда канча түйшүктүү. Ал тургай, бул талаптардын мезгилдүүлүгү, формасы жана мазмуну кандай болору азырынча белгисиз, себеби алар мыйзам долбоору кабыл алынгандан кийин Министрлер Кабинетинин укуктук актысы менен аныкталууга тийиш. Мыйзам долбоорунда Юстиция министрлигине бериле турган маалыматка коюлган талаптын чоо-жайы көрсөтүлбөгөнүн эске алганда, бул талаптар түйшүктүү жана аткарууга оор болуп калат деген кооптонуу бар. Мисалы, Юстиция министрлиги “жеке жана юридикалык жактарга берилген акча каражаттарынын чыгымдалышы жана аларга берилген башка мүлктүн пайдаланылышы жөнүндө” маалыматтын бир бөлүгү катары ЧКЭУдан өзүнүн грант алуучуларынын (КЭУлар жана жеке жактардын) отчетторун берүүнү талап кылышы мүмкүн.

ЧКЭУ үчүн түйшүктүү отчетторду тапшыруу талабынын негизсиздиги жөнүндө жүйөлөр ушул Талдоонун 2.1-бөлүмүндө сөз болгон КЭУлар үчүн жаңы отчетторду киргизүүнүн негизсиздиги тууралуу жүйөлөргө окшош.

- 3.4. ЧКЭУнун ФИЛИАЛДАРЫНЫН/ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮНҮН ИШИН ЧЕКТӨӨ, ЧКЭУнун ИШИН КОНТРОЛДОО БОЮНЧА МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРДЫН ЫЙГАРЫМ УКУКТАРЫН КЕҢЕЙТҮҮ

Мыйзам долбоорунун 46-беренесинин 5-6-бөлүктөрүнө киргизилген ченемдер прокуратура органдарына жана юстиция органдарына “конституциялык түзүлүштүн негиздерин, жарандардын адеп-ахлагын, ден соолугун, укуктарын жана мыйзамдуу кызыкчылыктарын коргоо, өлкөнү коргоону жана мамлекеттин коопсуздугун камсыз кылуу максатында” ЧКЭУга жарыяланган программаны же анын бөлүгүн Кыргыз Республикасынын аймагында жүзөгө ашырууга, ошондой эле айрым жарандарды же уюмдарды каржылоого тыюу салуу укугун берет. Колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамга ылайык, юстиция жана прокуратура органдарында азыр андай укук жок.

Тыюу салуу үчүн негиздердин кеңири туюндурмасын эске алганда, мыйзам долбоору прокуратура органдарына жана юстиция органдарына айрым КЭУларды жана жарандык активисттерди каржылоону токтотуу боюнча чечимди өз ыктыярына карап кабыл алышына чексиз ыйгарым укуктарды берүүдө, себеби мыйзам долбоорунда алардын ишин каржылоого тыюу салуу үчүн кандайдыр бир критерийлер көрсөтүлгөн эмес.

КЭУлардын ишине, анын ичинде КЭУлар өз ишин жүзөгө ашыра алышы үчүн зарыл болгон каржылоого жетүүсүнө киргизилген чектөөлөр ЖСУЭПтин 22-беренесинин талаптарына шайкеш келүүгө тийиш. Жетектөөчү принциптерге ылайык, “өз ишин жүргүзүү максатында бирикмелер улуттук, чет өлкөлүк же эл аралык болобу, финансылык, материалдык жана адамдык ресурстарды эркин издөөгө, алууга жана пайдаланууга укуктуу. Атап айтканда, мамлекеттер ресурстардын булактарынын улуттук таандыктыгына же кайсы өлкөдөн келгенине карап бирикмелердин бул ресурстарга жетүүсүн чектей албайт же аларга бөгөт коё албайт; мындан тышкары, алар мындай ресурстарды алган бирикмелерди жаманатты кылбашы керек”.²⁸

3.5. ЧКЭУнун ФИЛИАЛДАРЫН/ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮН НЕГИЗДЕРДИН КЕҢИРИ ТИЗМЕСИ БОЮНЧА ЖОЮУ МҮМКҮНДҮГҮ

Мыйзам долбоорунун 31-беренесинин 5-бөлүгүнө ылайык прокуратура органдары жана юстиция органдары төмөнкү учурларда ЧКЭУнун филиалын/өкүлчүлүгүн жоюу жөнүндө арыз менен сотко кайрылууга укуктуу:

- ЧКЭУнун филиалы/өкүлчүлүгү мыйзам долбоорунда каралган маалыматтарды прокуратура, юстиция, статистика органдарына жана салык органдарына системалуу түрдө бербей келсе;
- ЧКЭУнун филиалынын/өкүлчүлүгүнүн иш-аракеттери анын уюмдаштыруу документтеринде каралган максаттарга шайкеш келбесе;

²⁸ Жетектөөчү принциптердин 32-пункту (7-принцип).

- ЧКЭУнун филиалы/өкүлчүлүгү прокуратура органдары же юстиция органдары тарабынан ишке ашырууга жана каржылоого тыюу салынган программаны же анын бир бөлүгүн Кыргыз Республикасынын аймагында ишке ашырса, ошондой эле тыюу салынган жарандарды же уюмдарды каржыласа.

*Демократиялык мамлекеттерде уюмду жоюу чарасы өзгөчө учурларда гана колдонулушу мүмкүн – эгерде мыйзам бузуу мамлекеттин же айрым бир топтордун коопсуздугуна олуттуу коркунуч келтирсе же болбосо негизги демократиялык принциптерди бузса гана жоюуга жол берилет.*²⁹ Ал тургай, ЧКЭУнун филиалынын/өкүлчүлүгүнүн иш-аракети анын уюмдаштыруу документтеринде каралган максаттарга шайкеш келбегендиги аны жоюу үчүн негиз болуп бере албайт. ЧКЭУнун филиалдары/өкүлчүлүктөрү жергиликтүү КЭУлар сыяктуу эле кеңири укуктук жөндөмдүүлүккө ээ болууга тийиш. Мамлекет ЧКЭУнун филиалдарынын/өкүлчүлүктөрүнүн максаттарын жана иш чөйрөлөрүн өзгөчө учурларда гана чектей алат, мисалы, уюмдун максаттары же ишмердүүлүгү *согушту үгүттөөгө, улуттар аралык, расалык же диний жек көрүүчүлүктү козутууга же зомбулукка шыкактоого кызмат кылса*, анын иши чектелет.³⁰

Мыйзам долбоору менен сунушталып жаткан негиздердин кеңири тизмеси боюнча ЧКЭУнун филиалдарынын/өкүлчүлүктөрүн мажбурлап жоюу мүмкүнчүлүгү эл аралык оң тажрыйбага шайкеш келбейт жана ЧКЭУнун Кыргыз Республикасындагы укуктук абалын олуттуу түрдө начарлатат. Мындан тышкары, иш жүзүндө мындай кеңири чөйрөдөгү негиздер боюнча ЧКЭУнун филиалдарынын/өкүлчүлүктөрүн жоюу социалдык жана башка мамлекеттик маанидеги чөйрөлөрдө чет өлкөлүк каржылоонун кыскарышына жана Кыргыз Республикасына социалдык, экономикалык жана башка көйгөйлөрдү чечүүдө олуттуу жардам көрсөтүп келаткан ЧКЭУлардын ишинин токтотулушуна алып келиши мүмкүн.

Корутунду

КЭУларды жана ЧКЭУларды түзүүнү жана анын ишин чектеген, демократиялык өлкөлөрдө КЭУну жөнгө салуу стандарттарына шайкеш келбеген мыйзам долбоорунун жоболору эл аралык саясий жана экономикалык рейтингдерде (индекстерде) Кыргыз Республикасына берилген баанын төмөндөшүнө алып келери талашсыз. Ал эми бул бааны тигил же бул өлкөгө инвестиция салуу керекпи же жокпу деген чечим кабыл алууда инвестициялык тобокелдиктерди баалоо үчүн чет өлкөлүк бизнес пайдаланат. Саясий жана экономикалык

²⁹ Жетектөөчү принциптердин 235-239-пункттары.

³⁰ Жетектөөчү принциптердин 179-пункту.

индекстер тыгыз байланышта болгону белгилүү. Мисалы, S&P ³¹ боюнча суверендүү насыя рейтингин баалоодо 5 критерийдин ичинен үчөө үчүн саясий тобокелдиктер негизги болуп саналат. Дүйнөлүк банк “Инвестициялык атаандаштыкка жөндөмдүүлүктүн диагностикасын” ³², ошондой эле “Мамлекеттик башкаруунун жалпы дүйнөлүк көрсөткүчтөрүн” ³³ колдонот, мында саясий тобокелдиктер олуттуу ролду ойнойт. Дүйнөлүк банктын жакында эле жүргүзүлгөн изилдөөсү көрсөткөндөй, инвесторлор “саясий тобокелдикти” өнүгүп келе жаткан жана “өткөөл” экономикаларга инвестиция салуу тууралуу чечим кабыл алууда экинчи негизги фактор катары карашат. Мындан тышкары, бардык ири компаниялар кайсы бир өлкөгө инвестиция салуудан мурун карап чыккан саясий гана индекстер да бар. Бүткүл дүйнөлүк укук үстөмдүгүнүн индекси ³⁴, Эркиндик рейтинг ³⁵, Коррупцияны кабылдоо индекси ³⁶, Кызмат адамдарына пара берүү матрицасы ³⁷ негизги саясий индекстер болуп саналат. КЭУлар жана ЧКЭУлар үчүн чектөөлөрдүн киргизилиши менен Кыргыз Республикасынын рейтингин начарлайт деген ыктымалдуулук жогору, бул болсо өлкөнүн экономикасына инвестициялардын азайышына алып келиши мүмкүн.

Кыргызстан адамдын негизги укуктарын жана эркиндиктерин камсыз кылуу жана коргоо, укуктук шарттарды түзүү маселелеринде Борбор Азиядагы жана Евразиядагы эң прогрессивдүү өлкөлөрдүн бири катары татыктуу абройго ээ болгон өлкө. Кыргызстанда жарандык коом парламентке, Президентке жана Министрлер Кабинетине өздөрүнүн негизги вазыйпасын аткарууга – жарандардын турмуш шартын жакшыртууга - көмөк көрсөтүп келатат.

Талдоо көрсөткөндөй, мыйзам долбоору кабыл алынган учурда Кыргыз Республикасында жергиликтүү да, чет өлкөлүк да КЭУларды түзүүнүн шарттары жана укуктук абалы олуттуу түрдө начарлайт. Мыйзам долбоорунун бир катар ченемдери ЖСУЭПке жана адам укуктары боюнча эл аралык укуктун башка негизги булактарына ³⁸ каршы келет. Мыйзам долбоорунун авторлору мыйзам долбоору “мамлекеттин кызыкчылыгында жана коомдук коопсуздукту камсыз кылуу, калктын адеп-ахлагын, ден соолугун, жарандардын улуттук жана диний сезимдерин коргоо үчүн” сунушталып жаткандыгына шилтеме жасаганы менен, талдоо көрсөткөндөй, эгерде Кыргыз Республикасынын Конституциясында

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>.

³⁸ Адам укуктарынын жалпы декларациясы (20-берене) (1948), Адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин коргоо жөнүндө Европа Конвенциясы (11-берене) (1950), ошондой эле Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пакт (22-берене) (1966) болжол менен бирдей жоболорду камтыйт.

жазылгандай, мамлекеттин кызыкчылыгы өлкөдө чыныгы демократияны куруу болсо, анда мыйзам долбоору ал кызыкчылыктарга шайкеш келбейт. Ал тургай, мыйзам долбоорун кабыл алуу жана анын ченемдерин колдонуу Кыргыз Республикасындагы жарандардын жана КЭУлардын укуктарынын бузулушу жөнүндө БУУнун Адам укуктары боюнча комитетине кайрылууларына себепчи болуп калышы мүмкүн.

Жогоруда баяндалгандардын негизинде мыйзам долбоорун кабыл алуу максатка ылайыксыз деп тыянак чыгарууга болот.