

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

24 января 2024 года

Как известно всем, 26 мая 2014 года парламентарии Бакир уулу Турсунбай, Мадалиев Нуркамил и Нарматова Надира инициировали в Жогорку Кенеше проект Закона КР «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), который был известен в обществе как законопроект об «иностранных агентах». Данный законопроект 12 мая 2016 года был отклонен парламентом по результатам его рассмотрения в третьем чтении.

19 мая 2023 года группа депутатов парламента (Нарматова Надира, Садырбаева Жылдыз, Ташиев Шаирбек 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 был идентичен с законопроектом об «иностранных агентах». Законопроект отличался от законопроекта об «иностранных агентах» лишь тем, что в нем слово «агент» был заменен словом «представитель». 25 октября 2023 года законопроект был принят Жогорку Кенешем в первом чтении. Перед рассмотрением законопроекта во втором чтении депутаты парламента, представители организаций гражданского общества, бизнес сектора и другие заинтересованные лица направили свои предложения и комментарии по законопроекту в парламента.

23 января 2024 года Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша, рассмотрев поступившие предложения и комментарии по законопроекту, подготовил доработанный вариант законопроекта и одобрил его для принятия парламентом во втором чтении.

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП)² по запросу некоммерческих организаций (НКО), обеспокоенных содержанием доработанного в январе 2024 года законопроекта. В Анализе рассматриваются основные положения законопроекта, которые значительно ограничат деятельность НКО 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

¹ См.: <https://kenesh.kg/bills/634426>

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.

МЦНП

Кыргызстан является с 1994 года. Другие положения сформулированы не четко и/или противоречат действующему законодательству Кыргызской Республики.

Законопроект предлагает предоставить широкие права государственным органам вмешиваться во внутренние дела НКО, а также приостанавливать их деятельность или ликвидировать их, по своему усмотрению. Законопроект также создает барьеры и ограничения для деятельности НКО, которые параллельно не применяются в регулировании деятельности коммерческих организаций.³

Безусловно, Кыргызстан, 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.

Наибольшие опасения вызывают следующие положения законопроекта:

1. Принуждение НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, к регистрации в качестве «иностранных представителей».
2. Ограничение деятельности НКО - «иностранных представителей», предоставление государственным органам права вмешиваться в их внутренние дела.
3. Уголовная ответственность представителей НКО.

Ниже изложены основания, почему эти положения законопроекта являются проблемными.

1. Принуждение НКО, получающих финансирование из зарубежных источников, к регистрации в качестве «иностранных 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 «иностранных представителей», а также по ограничению их деятельности.

Понятие «*иностранный 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, часть НКО должны будут регистрироваться в качестве «иностранных представителей» или отказаться от единственного источника финансирования и осуществления уставной деятельности.

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.).

МЦНП

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.

Законопроект содержит следующие положения и определение относительно понятия «политическая деятельность»:

«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.

Политическая деятельность - деятельность, в сфере государственного устройства, защиты основ конституционного строя Кыргызской Республики, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны, внешней политики, социально-экономического и национального развития.

Формы политической деятельности:

- участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетов либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;*
- участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;*
- публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;*
- распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой политике;*
- формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;*
- вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;*

МЦНП

- финансирование этих мероприятий.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, социальной поддержки инвалидов, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, охраны окружающей среды, деятельность некоммерческих организаций, связанная с участием в обсуждении и принятии законов, а также экспертная и исследовательская деятельность, участие в деятельности рабочих групп, координационных советов и органов, а также благотворительная деятельность».

В связи с таким размытым определением понятия «политической деятельности» в законопроекте, часть НКО, защищающие права своих членов и/или общественные интересы (например, в сфере защиты авторских прав и интеллектуальной собственности, прав человека, свободы слова, наблюдения за выборами, развития экономики, защиты интересов бизнес сообществ и многие другие), могут быть признаны принимающими участие в «политической деятельности» и, при получении ими иностранного финансирования, – принуждаться к регистрации в качестве «иностранного представителя». При наличии такого требования часть НКО прекратят свою деятельность, так как они не захотят признать себя «иностранной организацией». 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 государственных органах). 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 и деятельности НКО также действует этот принцип, что вполне соответствует принципам свободы и демократии.

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

МЦНП

2. Ограничение деятельности НКО - «иностранных представителей», предоставление государственным органам права вмешиваться в их внутренние дела

Законопроект наделяет Министерство юстиции значительными новыми полномочиями, которые ограничат деятельность НКО – «иностранных представителей». Министерство юстиции и его подразделения смогут запрашивать и проверять внутренние документы НКО – «иностранных представителей», 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 – «иностранных представителей», в том числе по внутреннему управлению, внутренним правилам и финансам. Предлагаемая норма законопроекта противоречит:

1) статье 5 Закона КР «О некоммерческих организациях», 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 по своему усмотрению определять, является ли деятельность НКО легальной.** Законопроект предоставляет Министерству юстиции право по своему усмотрению оценивать - соответствует ли деятельность или расходы НКО – «иностранного представителя» уставным целям её создания или нет. Например, НКО определила в своем уставе, что будет заниматься защитой авторских прав, но во время выборов в парламент, члены или наблюдательный орган НКО решили, что представители организации будут наблюдать за выборами в день голосования. Такая деятельность написана в уставе НКО и, несмотря на свой общественно-полезный характер, согласно законопроекту, может быть расценена как противоречащая уставу и послужить основанием для привлечения НКО к ответственности. Этого не должно быть в демократическом государстве. 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*

МЦНП

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 цели создания, прописанные в уставе, в своей деятельности. Предлагаемые в законопроекте изменения в этой части также противоречат международным обязательствам Кыргызстана, в частности, статье 17 МПГПП.

- ***Полномочие по своему усмотрению приостанавливать деятельность НКО.*** Законопроект предоставляет Министерству юстиции право по своему усмотрению приостанавливать деятельность НКО *«выполняющей функции иностранного представителя»* на срок не более шести месяцев, в случае нарушения ею предлагаемой законопроектом новой статьи 17-1, которая устанавливает вышеописанные ограничения для НКО – «иностранцев». Согласно законопроекту, если в течение месячного срока приостановления деятельности НКО (выполняющая функции иностранного представителя) не устранил нарушения, указанные в письменном уведомлении Министерства юстиции о нарушениях, Министерство юстиции вправе обратиться в суд с заявлением о ликвидации данной НКО, в соответствии со статьей 96 Гражданского кодекса КР. Тем самым законопроект предоставляет полномочие Министерству юстиции в начале без судебного решения приостанавливать деятельность НКО на срок до шести месяцев, а потом ликвидировать НКО в судебном порядке, в том числе за несоблюдение положений своих внутренних документов. Применение данного положения на практике - будет прямым нарушением прав человека и международных обязательств Кыргызской Республикой, установленных согласно МПГПП и другим международным документам в сфере прав и свобод человека.

3. 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 трех лет - за «осуществление учредителем, руководителем, должностным лицом, членом или представителем некоммерческой организации деятельности, сопряженной с причинением значительного вреда правам и законным интересам граждан, общества, государства или с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских или служебных обязанностей либо к совершению иных противоправных деяний, повлекших значительный вред».*

МЦНП

- 2) в виде штрафа в размере от 100 до 200 тысяч сомов либо лишения свободы на срок от трех до пяти лет - за *«то же деяние, совершенное (1) группой лиц, (2) группой лиц по предварительному сговору, (3) с причинение особо крупного ущерба»*.

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 Жогорку Кенешу, 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.

Анализ показывает, что законопроект, в случае его принятия, существенно ухудшит правовое положение значительной части НКО в Кыргызской Республике. Ряд норм законопроекта противоречит МПГПП и другим основным источникам международного права⁵ по правам человека. Законопроект не соответствует государственным интересам, если они действительно заключаются в построении подлинной демократии в стране, что прописано в Конституции Кыргызской Республики.

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

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

⁵ 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.