



**INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, LLC (ICNL, LLC) KYRGYZ REPUBLIC**

1126 16th Street, NW, Suite 400 Washington, DC 20036 USA

Tel: (202) 452-8600 Fax: (202) 452-8555 E-mail: [icnl@icnl.org](mailto:icnl@icnl.org)

Кыргызстан, 720040, Бишкек ул. Абдрахманова 204, 4-й этаж

Tel: (312) 664-636 Факс: (312) 620-830 E-mail: [NIldrisov@icnlalliance.kg](mailto:NIldrisov@icnlalliance.kg)

---

**Анализ статьи 395-2,  
предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики  
об административной ответственности**

*23 июля 2013 года*

В июле 2013 года на вебсайте Правительства Кыргызской Республики был размещен для общественного обсуждения проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики»<sup>1</sup> (далее - законопроект), подготовленный Государственным комитетом национальной безопасности Кыргызской Республики (далее ГКНБ). Законопроект направлен против религиозного экстремизма и содержит нормы по предупреждению данной опасности для общества. Общество, в том числе некоммерческие организации (НКО) Кыргызстана, поддерживают эту инициативу, так как угроза роста религиозного экстремизма в Центральной Азии волнует гражданское общество Кыргызстана.

Однако в законопроект также включены нормы против незарегистрированных общественных организаций, которые прямо не связаны с решением проблемы религиозного экстремизма, противоречат нормам международного права, Конституции и законам Кыргызской Республики, и несут угрозу ослабления гражданского общества в Кыргызстане. Эти нормы вызывают беспокойство общественности Кыргызской Республики и международного сообщества, и ставят под вопрос, действительно ли Правительство Кыргызской Республики нацелено на построение демократии в стране?

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП) по запросу ряда НКО Кыргызской Республики, обеспокоенных содержанием законопроекта. Анализ МЦНП рассматривает только отдельные нормы законопроекта, которые касаются предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности новой статьи 395-2 о привлечении к административной ответственности граждан за руководство, участие в деятельности и финансирование незарегистрированных общественных организаций (далее – Статья 395-2).

Ниже в Анализе изложены основания - почему вышеуказанные нормы Статьи 395-2 являются проблемными.

---

<sup>1</sup> [http://www.gov.kg/?attachment\\_id=23475](http://www.gov.kg/?attachment_id=23475)

## МЦНП

### Анализ

#### *Противоречие Конституции и законам Кыргызской Республики*

В части 2 статьи 3 законопроекта предлагается дополнить Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности новой Статьей 395-2, которая предусматривает административную ответственность за руководство, участие в деятельности, а также финансирование незарегистрированных общественных организаций. Установление вышеуказанной административной ответственности - фактически означает запрет на «право на объединение» путем участия граждан в деятельности незарегистрированных общественных организаций. Это противоречит Конституции Кыргызской Республики, Закону «О некоммерческих организациях», а также международным договорам и конвенциям по правам человека, к которым присоединилась Кыргызская Республика.

Право на объединение, согласно Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (далее - Конституция), отнесено к основным правам и свободам человека. В статье 35 Конституции говорится: *«Каждый имеет право на свободу объединения»*. В соответствии со статьей 16 Конституции:

*«1. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.*

*Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления.*

*2. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека»*.

Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года N 111 предоставляет право гражданам создавать незарегистрированные общественные организации. В соответствии с частью 2 статьи 6 данного Закона: *«Некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица в форме общественных объединений, фондов и учреждений»*. Данная норма в полной мере соответствует демократическим стандартам.

#### *Противоречие нормам международного права*

Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) противоречит международным договорам и конвенциям по правам человека, к которым присоединилась Кыргызская Республика. Запрет на незарегистрированные общественные организации напрямую нарушает нормы Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup> (статья 20), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)<sup>3</sup> (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>4</sup> (статья 22).

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека принята [резолюцией 217 А \(III\)](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, Кыргызская Республика ратифицировала в октябре 1994 года.

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах принят [резолюцией 2200 А \(XXI\)](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Кыргызской республикой в 1994 году.

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах принят [резолюцией 2200 А \(XXI\)](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года и ратифицирован Кыргызской Республикой в октябре 1994.

## **МЦНП**

Статья 22 МПГПП гласит:

*“1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, ...*

*2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц ...*

*3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям”.*

Общепризнанным является факт, что «право на объединение» включает право на создание неформальных ассоциаций, т.е. групп без статуса юридического лица. В ряде источников международного права было неоднократно растолковано, что для того, чтобы лицу реализовать свое «право на объединение», ему не нужно обязательно регистрировать общественную организацию или даже уведомлять правительство о создании такой организации. «Регистрация не должна быть обязательным требованием. Организации гражданского общества должны иметь право на существование и осуществление деятельности без регистрации, если они не хотят регистрироваться».<sup>5</sup> «Законодательства отдельных стран никоим образом не должны запрещать неформальные ассоциации только по причине отсутствия у них статуса юридического лица».<sup>6</sup>

В настоящее время, законы Кыргызской Республики по регулированию деятельности НКО соответствуют нормам международного права. Однако введение ограничения на создание незарегистрированных НКО в Кыргызской Республике будет расцениваться как нарушение норм МПГПП и невыполнение Кыргызской Республикой взятых на себя обязательств.

### *Отсутствие прямой связи с противодействием экстремизму*

Разработчики законопроекта ошибочно предполагают, что запрет незарегистрированных общественных организаций поможет им бороться с экстремизмом. Экстремистами могут быть и физические лица и разного рода другие организации, в том числе - коммерческие. Экстремистская деятельность любых лиц, зарегистрированных или незарегистрированных, должна быть запрещена и наказуема. Нет никаких основания для того

<sup>5</sup> Отчет, поданный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани, в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 58.178 ( 1 октября 2004г.), стр. 21 ( <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement> )

<sup>6</sup> Документ ОБСЕ/БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации» (OSCE/ODIHR “Key Guiding Principles of Freedom of Associations with an Emphasis on Non-governmental organizations”), стр. 67.

**Анализ статьи 395-2, предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности**

**МЦНП**

чтобы признавать незарегистрированные общественные организации в Кыргызстане как особо опасных или подозрительных субъектов экстремистской деятельности.

**Заключение**

Анализ законопроекта показывает, что предлагаемая Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) является дискриминационной, она ограничивает права и свободы граждан.

Хотя авторы законопроекта ссылаются на то, что законопроект предлагается в *интересах государственной или общественной безопасности*, однако предлагаемая Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) не соответствуют международной практике и принципам международного права.

Кыргызстан имеет заслуженную репутацию как одна из самых прогрессивных стран Центральной Азии, и в Содружестве Независимых Государств (СНГ), в вопросах обеспечения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, создания правовых условий, где гражданское общество содействует Правительству в осуществлении его основной миссии - улучшении условий жизни граждан. К сожалению, положения Статьи 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) подрывают и поворачивают вспять усилия Кыргызстана в этой сфере и ослабляют его способности развивать человеческие ресурсы, привлекать иностранные инвестиции, получать гуманитарную помощь и пользоваться поддержкой своих граждан, что является существенным для поддержания устойчивых позиций Кыргызстана как демократического государства.

Принятие Статьи 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) приведет к обращениям граждан в Комитет ООН по правам человека. Скорее всего, Кыргызская Республика будет проигрывать все эти дела. У государства сформируется имидж недемократической страны. Кыргызской Республике может быть отказано в предоставлении внешней экономической помощи, которую оказывают лишь странам с демократическими режимами.

На основании вышеизложенного, рекомендуем исключить из законопроекта нормы Статьи 395-2 в части привлечения к административной ответственности граждан за руководство, участие в деятельности и финансирование незарегистрированных общественных организаций.

МЦНП благодарен за предоставленную возможность высказать свои комментарии и рекомендации и надеется на продолжение сотрудничества в дальнейшем.