

Анализ к проекту закона об иностранных агентах.

21 ноября 2022 года на общественное обсуждение был вынесен проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в:

- 1) Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»;
- 2) Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов /представительств»;
- 3) Кодекс Кыргызской Республики «Уголовный кодекс Кыргызской Республики».

Инициатором рассматриваемого законопроекта выступает депутат Жогорку Кенеша Надира Нарматова. Следует отметить, что аналогичный законопроект был инициирован еще в 26 мая 2014 году, инициатором тогда выступала также Надира Нарматова совместно с Турсунбаем Бакир уулу и Нуркамилом Мадалиевым, однако тогда депутаты отклонили проект закона.

Изучив проект закона, мы отмечаем, что иницируемый законопроект ориентирован на некоторые некоммерческие организации, которые продвигают свободу слова, гражданские и политические права в стране. По итогам анализа к проекту закона можно сделать выводы, что законопроект направлен на:

- изменение процедуры регистрации для некоммерческих организаций;
- введение дополнительной отчетности и контроля со стороны государственных органов;
- внедрение понятия “иностраный представитель”;
- установление уголовной ответственности некоммерческим организациям и “иностранным представителям” посягающим на личность и права граждан.

1. Инициированный законопроект вводит новое понятие как **иностранная некоммерческая организация** (далее ИНКО) - это организация которая создана не в Кыргызской Республике, а за ее пределами т.е. в другой стране, осуществляющая деятельность на территории Кыргызской Республики через свои структурные подразделения - филиалы и представительства. Однако для осуществления своих полномочий ИНКО регистрируется в Министерстве юстиции и только потом может приступить в своей деятельности. В действующей редакции Закона такая норма отсутствует.

2. Следующим за понятием иностранной некоммерческой организации дополнительно предлагается введение такого понятия как **иностраный представитель** – это **некоммерческая организация, созданная и осуществляющая свою деятельность в Кыргызской Республике**, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, **международных и иностранных организаций и, которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики.**

При этом, некоммерческая организация, будет признаваться 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.

Тем самым инициаторы вносят новый правовой статус для некоммерческих организаций как, ***некоммерческая организация выполняющая функции иностранного представителя и организация осуществляющая вмешательство в политическую деятельность страны.***

В соответствии с законопроектом, некоммерческие организации, получающие финансовые средства от международных организаций, иностранных государств, их государственных органов, иностранных граждан и осуществляющие свою деятельность в Кыргызской Республике подпадают ***под понятие иностранного представителя.*** Соответственно граждане Кыргызской Республики, которые выражают свою гражданскую позицию по тем или иным вопросам будут оцениваться ***как вмешательство в политическую деятельность страны.*** Однако такая норма противоречит Конституции Кыргызской Республики, а именно статьям 47 и 53 где четко указано, что ***каждый вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами.*** Помимо того, Конституцией Кыргызской Республики предоставлены права для свободного участия граждан, ***молодежи страны в политической, социальной, экономической, культурной и других сферах деятельности,*** а молодежь страны может осуществлять свою деятельность и в некоммерческих организациях.

Необходимо напомнить, что в соответствии с Конституцией в Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности ***всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества.*** Соответственно ***каждый гражданин страны имеет абсолютное право на формирование собственного мнения посредством проведения акций или мирных митингов касательно всех сфер жизнедеятельности страны, в том числе и государственной политики.***

Иницируемая норма несет в себе большие риски и нарушает основополагающие права человека и гражданина которые установлены статьей 8 и 36 Конституции Кыргызской Республики, где отмечено, что в Кыргызской Республике ***могут создаваться общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина, помимо этого каждый имеет Конституционное право на свободу объединения.***

3. Поправками устанавливается дополнительный контроль для НКО в виде:

- проведения обязательного аудита к годовой бухгалтерской отчетности, проведенной от аудиторской организации Кыргызской Республики или индивидуального аудитора ;
- предоставления государственным органам в сфере государственной регистрации проведенное аудиторское заключения;
- предоставления один раз в полгода, документов о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников;
- раз в пол года предоставлять средства массовой информации или размещения в сети «Интернет» отчета о своей деятельности;
- проведения соответствующими государственными органами – плановой и внеплановой проверки.

Согласно проекту закона основанием для проведения внеплановой проверки некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя, будут являться:

- истечение содержащегося в предупреждении уполномоченного органа, ранее вынесенном некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя, срока устранения нарушения;

- поступление в уполномоченный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного представителя, законодательства Кыргызской Республики в сфере ее деятельности;
- наличие приказа (распоряжения) руководителя уполномоченного органа, изданного на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В соответствии с заключением Венецианской Комиссии к аналогичному законопроекту от 2014 года, было отмечено, что обязательства в части отчетности, предусмотренные в предлагаемом законопроекте, выглядят слишком обременительными и дорогостоящими в особенности в свете того, что они могут существенно затруднить деятельность некоммерческой организации. Для некоммерческих организаций уже существуют требования в отношении отчетности и Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ не имели возможности обсудить с представителями органов власти Кыргызской Республики конкретную необходимость введения дополнительных обязательств в этой части именно для иностранных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов. В любом случае эти дополнительные обязательства, как кажется, не зависят от конкретной угрозы или признака нарушения закона или прав человека других лиц. Таким образом, они превосходят то, что может считаться «необходимым в демократическом обществе» и в силу этого не соответствуют международным стандартам, в том числе тем, которые изложены в МППП.¹

Согласно законодательству внеплановые проверки проводятся в случаях получения *уполномоченным органом сведений о фактах нарушения субъектом предпринимательства требований законодательства Кыргызской Республики*. В то время как разработчик настоящего законопроекта предлагает внедрить плановые и внеплановые проверки для НКО и иностранных представителей без отсутствия каких либо оснований для проверки.

4. Законопроектом инициаторы наделяют Государственную регистрационную службу правом:

- запрашивать у органов управления некоммерческой организации их распорядительные документы;
- приостанавливать своим решением на срок не более шести месяцев деятельность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя;
- запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций у органов государственной статистики, налоговых органов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
- направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией мероприятиях;
- проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, установленном уполномоченным органом;

В целом следует отметить, что функции надзора за определенными некоммерческими организациями, присваиваемые органам государственной власти в соответствии с предлагаемыми в законопроекте поправками в Закон о НКО, являются

¹ <https://www.refworld.org.ru/docid/55cdead54.html>.

чрезмерными. Они дают органам власти широкие, буквально неконтролируемые возможности усмотрения при контроле, мониторинге и вмешательстве в деятельность некоммерческих организаций, получающих государственное финансирование. Данные положения являются неоправданными в соответствии с международными стандартами права и должны быть исключены – в особенности это касается тех мер вмешательства, которые осуществляются при отсутствии имевшего место нарушения закона (запрашивание документов и присутствие на проводимых организациями мероприятиях).

Дополнительно, отмечаем, что все вышеописанные дополнительные барьеры для НКО и выделение отдельного субъекта как «иностранный представитель» является прямой дискриминацией отдельных НКО, так как в качестве субъектов для проверок взяты только такие формы как – общественные объединения, общественные фонды и учреждения. Хотя существуют еще и религиозные объединения и политические партии которые тоже являются объединениями. Так, согласно Руководящим принципам по свободе объединений в пункте 25 отмечено, что только суд или другой независимый и беспристрастный орган должны иметь полномочия рассматривать правомочность толкования и применения положений законодательства, касающихся объединений, – в том числе тех, *которые направлены на ограничение деятельности объединений*².

5. В соответствии с законопроектом Уголовный Кодекс КР дополняется новой статьей 200-1 создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан.

Так за организацию объединений посягающих на *личность и права граждан*, а также создание объединения или другой некоммерческой организации либо структурного подразделения иностранной 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*, будут наказываться штрафом в размере от 50 000 до 100 000 сомов или лишением свободы сроком на 5 лет.

А активное участие в деятельности такого объединения, равно пропаганда вышеуказанных деяний наказывается штрафом в размере от 100 000 до 200 000 или лишением свободы сроком до 10 лет.

Из диспозиции статьи не ясно, каким образом некоммерческая организация может «побуждать граждан», а также «посягать на личность и права граждан». Предложенные формулировки являются расплывчатыми и потенциально допускают свободное истолкование, так как масштаб гражданских обязанностей (неясно, предусмотрены ли здесь только те обязанности, которые предусмотрены законом, или также и другие «обязанности») и, в особенности, других «противоправных действий» очень широк. В результате может возникнуть ситуация, когда все формы гражданского неповиновения, даже самые умеренные, будут отнесены к категории преступлений.

К тому же не ясно, как будут квалифицироваться уголовным законодательством, такие действия как «действия сопряженные с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо «побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей».

Таким образом, по иницируемому законопроекту за совершение любого незаконного действия, указанных в диспозиции статьи, в том числе при наличии любых правонарушений со стороны НКО будет предусмотрена уголовная ответственность и наказание в виде штрафа или лишения свободы сроком до 5 лет, а при активном участии в деятельности объединения или пропаганды штраф, или лишение свободы сроком до 10 лет.

² <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

Вместе с тем, Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ (в своем заключении на проект закона от 2014 года) отмечала, что санкции должны применяться с должным соблюдением *принципа соразмерности*. Между тем, как рассматриваемый нами законопроект вовсе не соответствует этим принципам.³

б. Соответствие законопроекта международным документам подписанным Кыргызской Республикой.

Разработанный проект закона не соответствует следующим международным документам таким как:

- Международный Пакт о гражданских и политических ст.3,21,22)
- Всеобщей декларации прав человека (статья 20)
- Венская Конвенции о праве международных договоров в соответствии с Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года».
- Декларации ООН «О праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (правозащитниках).
- Декларация ООН о правозащитниках, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 53/144 (A/RES/53/144) от 8 марта 1999 года.

На основании вышеизложенного, отмечаем, что защита национальных государственных интересов Кыргызской Республики первостепенна. Однако рассмотрение НКО и придание ему статуса «иностранный представитель», является ошибочным мнением, к тому же в справке обосновании отсутствует информация касательно правонарушений со стороны некоммерческого сектора. В связи с этим, считаем целесообразным отозвать иницилируемый законопроект в предложенной редакции.

³ СОВМЕСТНОЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И
ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
И ДРУГИЕ НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫЕ АКТЫ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Принято Венецианской Комиссией на 96 пленарном заседании
(Венеция, 11-12 октября 2013 года)