

О проблемах законопроекта «О некоммерческих неправительственных организациях»

В данной статье хотелось бы выразить ту обеспокоенность, которую в последнее время вызывают законодательные инициативы, направленные на сужение гражданского пространства и ограничение фундаментальных прав и свобод человека. В качестве такого примера можно привести законопроекты «О средствах массовой информации» и «О некоммерческих неправительственных организациях». При этом, стоит отметить, что подобного рода инициативы существовали и ранее, и каждый раз общественность отстаивала свои права на свободу слова, выражения своего мнения, объединения и т.д. В этой связи, нельзя сказать, что Администрация действующего Президента предлагает нечто новое в данном направлении.

Так, на сегодняшний день существуют две законодательные инициативы, касающиеся регулирования деятельности некоммерческих организаций (НКО), первый является продуктом Администрации Президента КР, второй – депутатов Жогорку Кенеша КР. В целом можно отметить, что оба законопроекта вводят жёсткие ограничения права каждого на свободу объединения, защищаемого международно-правовыми документами и Конституцией Кыргызской Республики.

В чем же заключаются проблемы законопроекта «О некоммерческих неправительственных организациях», инициированного Администрацией Президента КР:

1. Усиление контроля, в том числе финансового за деятельностью НКО

Законопроектом устанавливаются требования к отчётности НКО, а также государственный надзор и контроль за деятельностью НКО.

Так, проектом предлагается обязать НКО представлять органам государственной статистики и налоговым органам, *Министерству юстиции Кыргызской Республики, органам прокуратуры Кыргызской Республики* информацию о своей деятельности, документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Законопроектом установлено, что размеры и структура доходов НКО, а также сведения о размерах и составе имущества НКО, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности НКО не могут быть предметом коммерческой тайны, что противоречит положениям Закона «О коммерческой тайне».

Также, законопроект предусматривает права государственных органов запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности НКО у органов государственной статистики, налоговых

органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у банковских учреждений и иных финансовых организаций, в этой связи, необходимо отметить, что подобное ограничение прав НКО не соответствует требованиям гражданского законодательства и законодательства о банковской деятельности.

Все изложенные в законопроекте механизмы надзора и контроля за деятельностью НКО грубым образом нарушают границы допустимого вмешательства в реализацию прав человека на свободу объединения, неприкосновенность частной жизни, а также принципа автономии воли.

Следует отметить, что действующее законодательство уже предусматривает обязательства НКО по предоставлению органам налоговой службы, социального фонда и статистики информации о своей деятельности, включая сведения о финансовом положении, наличии имущества, источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, используемом имуществе, численности и составе работников, оплате их труда и т.д., соответствующие государственные органы располагают широкими возможностями для осуществления контроля за соблюдением некоммерческими организациями требований законов и других обязательных актов. При этом, институты государственной власти вправе также принимать соответствующие меры в случае выявления нарушений со стороны представителей некоммерческого сектора.

В этой связи, отнесение контрольных и надзорных функций за деятельностью НКО дополнительно и к полномочиям Министерства юстиции, органов прокуратуры противоречит законодательству КР.

2. Иностранные граждане и лица без гражданства лишаются права выступать в качестве учредителей НКО.

Вместе с тем, необходимо напомнить, что согласно статье 36 Конституции *каждый* имеет право на свободу объединения. Данное право закреплено в главе 2 «Личные права и свободы» Конституции, в которой прописаны гарантии, принадлежащие каждому человеку *в независимости от принадлежности к гражданству Кыргызской Республики.*

Более того, как участник всех основных международных договоров по правам человека, Кыргызстан обязан соблюдать международные стандарты, гарантирующие каждому человеку право на свободу мирных собраний и ассоциаций¹.

Иностранные граждане, постоянно проживающие в Кыргызской Республике, как следует из Закона «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» имеют право вступать *на общих основаниях с гражданами Кыргызской Республики в общественные объединения*, не преследующие политические цели, если это не противоречит уставам (положениям) этих объединений.

¹ Статья 20 Всеобщей декларации прав человека и статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Пользование правом на свободу ассоциации 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.² Однако, инициатор законопроекта не предоставляет каких-либо обоснований для установления запрета на создание НКО иностранными лицами и лицами без гражданства.

3. Усложненная процедура регистрации НКО и филиалов, представительств иностранных НКО.

Действующее Положение о порядке государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)³ регулирует отношения, возникающие при государственной регистрации (перерегистрации) и регистрации прекращения деятельности юридических лиц, филиалов (представительств) на территории Кыргызской Республики, в том числе некоммерческих организаций и структурных подразделений иностранных юридических лиц. В этой связи возникает вопрос о необходимости в проекте Закона предусматривать иной порядок (перечень документов, сроки) государственной регистрации НКО, структурных подразделений иностранных НКО, а также отказ в их государственной регистрации. Для чего предусматривать два разных порядка регистрации юридических лиц с одинаковыми организационно-правовыми формами, филиалов, представительств, отличающихся лишь страной регистрации их учредителя? Ведь регистрация НКО, учредителями которых будут выступать государственные органы, а также филиалов и представительств НКО, зарегистрированных в Кыргызской Республике, будет регулироваться обозначенным Положением.

Кроме того, согласно п. 101 вышеуказанного Положения регистрирующим органом, т.е. Министерством юстиции, ведется единый государственный реестр юридических лиц, филиалов (представительств), содержащий сведения о зарегистрированных (перерегистрированных) и прекративших деятельность юридических лицах, филиалах (представительствах). С какой целью законопроектом предлагается Министерству юстиции дополнительно вести отдельный реестр филиалов и представительств иностранных НКО?

4. Обязательная перерегистрация всех действующих НКО.

Законопроектом поручается Кабинету Министров КР до 31 декабря 2023 года провести перерегистрацию некоммерческих организаций, вместе с тем, учитывая, что по состоянию на 2020 год в Кыргызстане было зарегистрировано более 33 тысяч НКО, а человеческие ресурсы Министерства юстиции ограничены, возникает риск ликвидации тысяч НКО, которые по объективным причинам не успеют пройти процедуру перерегистрации в столь сжатые сроки.

² статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах

³ утверждено постановлением Кабинета Министров КР от 31 марта 2023 года № 178

5. Упрощена процедура ликвидации НКО.

Законопроект предусматривает перечень оснований для ликвидации НКО и структурных подразделений иностранных НКО, который не является исчерпывающим, что говорит об отсутствии соразмерности наказаний за различные по степени тяжести нарушения.

В то же время, следует отметить, что статья 96 Гражданского кодекса содержит основания для ликвидации юридического лица.

Также, Гражданский кодекс предусматривает право налогового органа обратиться в суд с заявлением о принудительной ликвидации юридического лица в случае непредоставления им отчетов в налоговый орган в течение одного года. Вместе с тем, законопроектом предлагается предоставить право обращаться в суд для принудительной ликвидации НКО также и Генеральной прокуратуре и Министерству юстиции, еще и наделяя Генеральную прокуратуру функцией надзора за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов КР неправительственными организациями, структурными подразделениями иностранных неправительственных организаций, что противоречит статье 2 конституционного Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики», согласно которой к компетенции прокуратуры относится надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов *органами государственной власти, местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, функционирующими на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования, а также иными юридическими лицами с государственной долей участия.*

В свою очередь, в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Кыргызской Республики⁴ Министерство юстиции является государственным органом исполнительной власти, обеспечивающим функции по разработке и реализации государственной политики в области нормативного правового регулирования, судебно-экспертной, адвокатской, нотариальной, пробационной и уголовно-исполнительной деятельности, обеспечению представления интересов Кыргызской Республики и Кабинета Министров в арбитражных судах, международных судах, международных арбитражных судах, иностранных судах, третейских судах и иных специализированных судах, в Верховном суде, Конституционном суде и местных судебных органах, а также интересов государственных органов Кыргызской Республики в арбитражных судах, международных судах, международных арбитражных судах, иностранных судах, третейских судах и иных специализированных судах.

⁴ утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 марта 2021 года № 78

Зачастую подобного рода законодательные инициативы, направленные на установление жесткого контроля за деятельностью НКО, которые получают финансирование, в том числе от иностранных источников, оправдываются наличием аналогичного закона в США. Но стоит отметить, что по закону США 1938 года об иностранных агентах («Акт о регистрации иностранных агентов» (FARA) в США в реестр иностранных агентов попадают прежде всего организации и физические лица, лоббирующие интересы другого государства, при этом бремя доказывания, что целью предполагаемых «агентов» действительно было влияние на политику США, лежит на американских властях. «Политическая деятельность» в FARA понимается как лоббистская, т.е. как прямое взаимодействие с должностными лицами США от имени клиента по вопросам внесения изменений в законодательство США, осуществления государственных программ и утверждения каких-либо лиц на государственные посты. В подобных случаях организация, получающая иностранное финансирование, подлежит регистрации в Министерстве юстиции США в качестве иностранного агента и вправе продолжить заниматься лоббистской деятельностью.

В свою очередь, организации гражданского общества США, осуществляющие деятельность в сферах прав человека, демократии, верховенства права и социальной помощи и получающие иностранное финансирование, не подлежат регистрации как иностранные агенты.

Какие же негативные последствия может за собой повлечь принятие законопроекта в предложенной редакции:

- нарушаются положения Конституции, действующего законодательства, международно-правовых документов.

Так, как ранее было упомянуто, в соответствии со статьей 36 Конституции *каждый имеет право на свободу объединения*. При этом, согласно статье 8 Конституции в Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина.

Также, согласно Конституции КР вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика является участницей ряда международных договоров в области прав человека, в том числе провозглашающих право на *свободу объединений*, включая Всеобщую Декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и другие международно-правовые документы. Свобода объединения является основой демократии и верховенства закона, обеспечивая действенность

участия неправительственных организаций в социальной и экономической политике.

Кроме того, нарушается конституционный принцип *равенства всех перед законом*, поскольку для коммерческих организаций действуют одни правила для создания и деятельности, в то время как для НКО законопроектом предлагается установить иные. При этом, стоит отметить, что для НКО, которые будут создаваться государственными органами, сохранится действующий порядок регистрации, что приведет к дискриминации, конфликте интересов и коррупции.

Вместе с тем, в соответствии с Руководящими принципами по свободе объединений, разработанными совместно БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией, законодательство должно обеспечить, чтобы процедура уведомления или регистрации была как можно более простой и, во всяком случае, *не более обременительной, чем процедура, предусмотренная для других образований*, – скажем, для коммерческих предприятий.

- сокращение рабочих мест и налоговых поступлений в республиканский бюджет.

Как известно, многие проекты и программы осуществляются в нашей стране через неправительственные организации (проекты по обеспечению чистой питьевой водой, развитию образования, программы по оказанию бесплатной юридической помощи населению, по поддержке жертв семейного насилия), в этой связи, принятие законопроекта приведет не только к закрытию НКО, что как следствие повлечет за собой рост числа людей, оставшихся без работы и сокращение поступлений финансовых средств в республиканский бюджет от деятельности НКО, но и к снижению количества и качества оказываемой помощи населению в различных областях (образование, здравоохранение и др.).

- возникновение риска радикализации общества

Любые законодательные инициативы, направленные на ограничение прав и свобод человека, обоснованно вызывают недовольство со стороны населения, поскольку нарушается обязательство государственной власти служить всему обществу и осуществлять свои полномочия в интересах народа.

В заключение следует отметить, что в настоящее время чрезвычайно важно прийти к консенсусу и объединиться государству с НКО для решения существующих проблем экономического, социального, правового характера, а это возможно достигнуть лишь через вовлечение гражданского общества в решение проблем. Не стоит забывать, что НКО не раз оказывали помощь государству и ее гражданам как во времена конфликтных и чрезвычайных ситуаций, так и при решении острых проблем, которым государство не уделяет должного внимания.

В этой связи, государству следует принять меры по укреплению единства в решении стоящих проблем, поскольку одни лишь заявления об

объединении без принятия конкретных действий приводят к снижению доверия со стороны населения к органам государственной власти, что является крайне нежелательным, прежде всего для последних.