

## **ЭКСТРЕННОЕ ПРОМЕЖУТОЧНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА «О НЕКОММЕРЧЕСКИХ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ» И ПРОЕКТУ ИЗМЕНЕНИЙ ОБ «ИНОСТРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ»**

---

### **КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

---

В основу данного Экстренного промежуточного заключения вошли материалы, подготовленные г-ном Джереми Макбрайдом, адвокатом по правам человека и барристером, Monckton Chambers, Соединенное Королевство; и членами Экспертной группы БДИПЧ по вопросам свободы собраний и ассоциаций, в том числе г-жой Катериной Хаджи-Мичевой Эванс, исполнительным директором Европейского центра некоммерческого права (ECNL); г-ном Дэвидом Голдбергером, почетным профессором права, Юридический колледж Университета штата Огайо; и г-ном Евгением Жовтисом, директором Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности.

На основе неофициального перевода на английский язык проекта закона и проекта изменений, выполненного по заказу Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

---



---

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

---

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Варшава  
Телефон: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ И КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Внесение предлагаемых изменений в нормативно-правовую базу об отечественных и зарубежных неправительственных организациях происходит на фоне ряда законодательных изменений в Кыргызской Республике с момента принятия новой Конституции в 2021 году. Закон о некоммерческих организациях, принятый в июне 2021 года, уже сам по себе видится чрезмерно ограничительным.

Предлагаемые поправки направлены на введение положений, аналогичных тем, которые ранее анализировались БДИПЧ и Венецианской комиссией с последующей критикой их возможного угнетающего воздействия на право на свободу ассоциации и последствий, которые они могут иметь для осуществления других прав человека, в том числе свободы выражения.

Хотя государства-участники ОБСЕ могут принимать решения о регулировании деятельности некоммерческих организаций, любая нормативно-правовая база, касающаяся ассоциаций, должна быть направлена на создание благоприятных условий для реализации права на свободу ассоциации и его реализации с главной целью содействия созданию и наличию ассоциаций.

В Экстренном промежуточном заключении анализируются два пакета предлагаемых поправок: проект Закона «О некоммерческих неправительственных организациях», представленный 2 ноября 2022 года Администрацией Президента для публичных консультаций («Законопроект»), и проект поправок в ряд законодательных актов, касающиеся так называемых «иностранных представителей», опубликованный 21 ноября 2022 года для всеобщего обсуждения на официальном сайте Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики (далее «Проект изменений об иностранных представителях»).

Большинство положений Законопроекта несовместимы с международными стандартами в области прав человека. Во-первых, Законопроект направлен на введение более ограничительных требований к созданию «некоммерческих неправительственных организаций» («некоммерческих НПО»), запрещающих иностранцам и лицам без гражданства создавать или даже становиться членами таких организаций. Также увеличивается необходимое минимальное количество учредителей с трех до десяти, что не соответствует международным стандартам и рекомендациям. Помимо этого, Законопроектом вводятся более обременительные требования к отчетности в дополнение к уже существующим чрезмерным обязательствам.

Что касается деятельности «некоммерческих НПО», то Законопроект наделяет государственные органы чрезмерными контрольными и надзорными полномочиями, в том числе в отношении соблюдения

собственного устава/учредительных документов, что должно оставаться в компетенции самой ассоциации и не органов государственной власти. Наконец, Законопроект также вводит новые достаточно расплывчатые и широкие основания для ликвидации «некоммерческих НПО». Таким образом, положения Законопроекта чрезмерно и неоправданно ограничивают право создавать ассоциации и осуществлять свою деятельность без вмешательства государства и не соответствуют принципам демократического общества.

Что касается Проекта изменений об иностранных представителях, то, учитывая его сходство с Законопроектом, рассмотренным БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2013 г., БДИПЧ безоговорочно повторяет опасения, высказанные в Совместном заключении 2013 г., и тем самым делает вывод, что они не обусловлены законом и не являются необходимыми в демократическом обществе и, следовательно, не соответствуют праву на свободу ассоциации.

Следовательно, в свете анализа, более подробно изложенного ниже, в Экстренном промежуточном заключении сделан вывод о том, что Законопроект и Проект поправок об иностранных представителях несовместимы с международными стандартами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ в области человеческого измерения, и не следует продолжать процесс их принятия.

Учитывая серьезные недостатки, присущие двум наборам поправок, для приведения их в соответствие с принципами права человека потребуются всеобъемлющие, существенные и фундаментальные изменения, равносильные полной переработке редакции. Поэтому БДИПЧ призывает инициаторов предлагаемых поправок полностью отказаться от них и не продолжать процесс их принятия и проводить дальнейшие консультации с заинтересованными сторонами с целью улучшения правовой базы для осуществления права на свободу ассоциации в Кыргызской Республике.

Хотя БДИПЧ рекомендует не продолжать процесс принятия этого Законопроекта и Проекта поправок об иностранных представителях, анализ, представленный в настоящем Срочном промежуточном заключении, направлен на то, чтобы служить основой для дискуссий по этому вопросу.

***В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ БДИПЧ по запросу этих государств анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.***

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА ЭКСТРЕННОГО ПРОМЕЖУТОЧНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ .....</b>	<b>6</b>
<b>III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>7</b>
1. Соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения .....	7
2. Справочная информация.....	9
3. Общие комментарии.....	10
4. Создание некоммерческих неправительственных организаций .....	13
5. Регистрация.....	17
6. Обязательства по отчетности .....	23
7. Надзор и контроль.....	27
8. Финансирование.....	33
9. Санкции и ликвидация .....	35
10. Переходные положения и обязательства по перерегистрации .....	37
11. Заключение.....	38
<b>IV. «ИНОСТРАННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ» .....</b>	<b>38</b>
<b>V. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА.....</b>	<b>40</b>

### ПРИЛОЖЕНИЕ:

- Проект Закона о некоммерческих неправительственных организациях; а также
- Проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики), далее «Проект изменений об иностранных представителях».

## I. ВВЕДЕНИЕ

---

1. 21 ноября 2022 года Акыкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики направил в Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ (далее «БДИПЧ») запрос о правовой экспертизе законопроекта «О некоммерческих неправительственных организациях», внесенный 2 ноября 2022 года Администрацией Президента на общественное обсуждение (далее — Законопроект).<sup>1</sup> 28 ноября 2022 г. Омбудсмен направил запрос об анализе проекта поправок в ряд законодательных актов, касающихся так называемых «иностранных представителей», инициированных депутатом Парламента и опубликованных 21 ноября 2022 г. для общественного обсуждения на официальном сайте Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики (далее «Проект изменений об иностранных представителях»)<sup>2</sup>.
2. БДИПЧ подтвердило готовность Бюро подготовить правовой анализ соответствия Законопроекта и Проекта изменений об иностранных представителях международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. С учетом сжатых сроков подготовки данного правового обзора и того факта, что в два набора предлагаемых поправок, вероятно, будут внесены дополнительные поправки после консультаций с общественностью, БДИПЧ решило подготовить Экстренное промежуточное заключение. Таким образом, настоящее юридическое заключение не содержит подробного анализа всех положений предлагаемых поправок, а в первую очередь фокусируется на наиболее важных вопросах, касающихся их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения, особенно в отношении (i) создания и регистрации «некоммерческих неправительственных организаций», (ii) обязательств по отчетности, (iii) надзора и контроля со стороны государственных органов, (iv) доступа к ресурсам, особенно иностранному финансированию и (v) ликвидации. Учитывая срочную природу запроса, БДИПЧ и Венецианская комиссия Совета Европы не могли совместно подготовить юридический анализ, но оставляют за собой возможность подготовить окончательное совместное заключение, возможно, по пересмотренным предложенным поправкам после публичных обсуждений в ближайшие недели. Таким образом, содержание данного Экстренного предварительного заключения БДИПЧ не препятствует любому будущему письменному анализу и рекомендациям, которые БДИПЧ и Венецианская комиссия могут совместно готовить в будущем.
4. В последние годы БДИПЧ и Венецианская комиссия подготовили ряд юридических обзоров по различным законам и законопроектам Кыргызской Республики, в том числе совсем недавно по проекту Конституции, принятому в 2021 г.,<sup>3</sup> а в 2013 г. по проекту Закона о внесении изменений в Закон о

---

1 Доступно по адресу <<https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192>>.

2 Доступно по адресу <<http://www.kenesh.kg/ru/article/show/9730/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-21-noyabrya-2022-godavinositsya-proekt-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorie-zakonodatelnyie-akti-kirgizskoy-respubliki-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-nekommercheskih-organizatsiyah-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-gosudarstvennoy-registratsii-yuridicheskikh-lits-filialov-predstavitelystv-ugolovnyy-kodeks-kirgizskoy-respubliki>>.

3 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#), 19 марта 2021 г.

некоммерческих организациях и другие законодательные акты (далее «Совместное промежуточное заключение 2013 года»)<sup>4</sup>.

5. Настоящее Экстренное промежуточное заключение было подготовлено в ответ на указанный выше запрос. БДИПЧ провело этот анализ в рамках своего общего мандата по содействию государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ.

## II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА ЭКСТРЕННОГО ПРОМЕЖУТОЧНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

---

6. В сферу охвата настоящего Экстренного промежуточного заключения входят только проект Закона и Проект поправок об «иностранных представителях», представленные на рассмотрение. Таким образом, Экстренное промежуточное заключение не представляет собой полный и всесторонний обзор всей правовой и институциональной базы, регулирующей ассоциации и другие формы некоммерческих организаций<sup>5</sup> в Кыргызской Республике.
7. В Экстренном заключении поднимаются ключевые вопросы и указываются области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости в Заключении больший акцент сделан на тех положениях, которые требуют доработки, а не на положительных аспектах Законопроекта. Нижеследующий правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и верховенства права, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. В Экстренном заключении также освещается, по мере необходимости, передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области.
8. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>6</sup> (далее «КЛДЖ») и Планом действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству 2004 года<sup>7</sup> и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, Экстренное заключение включает в себя, по мере необходимости, гендерную специфику и специфику в части многообразия.
9. Настоящее Экстренное промежуточное заключение основано на неофициальном переводе на английский язык Законопроекта и Проекта поправок об иностранных представителях, который прилагается к настоящему документу в качестве приложения. Возможны ошибки, связанные с переводом. Экстренное

---

4 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное промежуточное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), 16 октября 2013 г.

5 Для целей настоящего Экстренного промежуточного заключения БДИПЧ использует термин «неправительственная организация» для обозначения «некоммерческих неправительственных организаций», что является новой правовой концепцией, которую пытается ввести законопроект, признавая при этом присущую трудность определения такого термина, в том числе на международном уровне, поскольку не существует универсального определения того, что представляет собой неправительственная организация. В этой связи БДИПЧ предпочитает использовать понятие «объединение» согласно определению в [Совместных руководящих принципах БДИПЧ-Венецианской комиссии по свободе объединений](#) (2014): «организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Объединение обязательно должно являться юри- дическим лицом, но должно обладать некоторой институциональной формой или структурой» (п. 7).

6 [Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г. Кыргызская Республика присоединилась к настоящей Конвенции 10 февраля 1997 года.

7 См. [План действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятый Решением №14/04, МС.DEC/14/04 (2004 г.), Пункт 32.



промежуточное заключение также доступно на русском языке. В случае расхождений английская версия имеет преимущественную силу.

10. Ввиду вышеизложенного БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данное Заключение не препятствует формулированию БДИПЧ дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в Кыргызской республике в будущем.

### III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

#### 1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

11. Право на свободу ассоциации является краеугольным камнем динамичной, плюралистической и основанной на участии демократии и лежит в основе осуществления широкого круга других гражданских и политических прав. Ассоциации часто играют важную и позитивную роль в достижении целей, отвечающих общественным интересам, что признано на международном и региональном уровнях.<sup>8</sup> Хотя право на свободу ассоциации не является абсолютным правом, оно может быть ограничено или от него можно отступать только при соблюдении строгих условий, предусмотренных международными договорами о правах человека.
12. Право на свободу объединения закреплено во всех основных международных договорах по правам человека, в том числе в Статье 22 [Международного пакта о гражданских и политических правах](#) (МПГПП), государством-участником которого является Кыргызская Республика.<sup>9</sup> Это право также включает право изыскивать, сохранять и использовать ресурсы, поскольку в противном случае свобода объединения была бы лишена всякого смысла.<sup>10</sup> Более того, в [Декларации ООН о правозащитниках](#)<sup>11</sup> 1998 года подтверждается, что *“каждый имеет право индивидуально и совместно с другими поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях.”* (Статья 1) и предусматривается, что государства должны принимать меры для обеспечения этого права. В Декларации далее конкретно указывается, что *“каждый имеет право индивидуально и совместно с другими запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации.”* (Статья 13). Право на

<sup>8</sup> См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 9.

<sup>9</sup> Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась к МПГПП 7 октября 1994 года. Статья 22(2) МПГПП предусматривает, что *«на осуществление этого права не может быть наложено никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка (ordre public), защиты здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».*

<sup>10</sup> См., например, в БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п.102. См. также доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, 2013 г., А/НRC/23/39, п. 8; и Комитет министров Совета Европы, Рекомендация CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятая 10 октября 2007 г., п. 50.

<sup>11</sup> [Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы](#) (о правозащитниках) от 9 декабря 1998 г., единогласно принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (A/RES/53)/144).

- доступ к финансированию должно осуществляться в юридических рамках внутреннего законодательства — при условии, что такое законодательство соответствует международным стандартам в области прав человека. (Статья 3).
13. Хотя Кыргызская Республика не является государством-членом Совета Европы, в силу членства в Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), Статья 11 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах (ЕСПЧ), а также соответствующее прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и другие документы Совета Европы могут служить полезными справочными документами для сравнения.
  14. На уровне ОБСЕ государства-участники взяли на себя обязательства *“обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы”* ([Копенгагенский документ 1990 г.](#)). Помимо этого, в [Парижской хартии 1990 г.](#) они также подтвердили, что *“...без какой-либо дискриминации, каждый человек имеет право на (...) свободу ассоциации.”* Государства-участники ОБСЕ также взяли на себя обязательства с целью *“дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями”* ([Московский документ ОБСЕ 1991 г.](#)) и *“расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод”* ([Стамбульский документ ОБСЕ 1999 г.](#)).
  15. Другие соответствующие международные документы и рекомендации также включают Рекомендацию Комитета министров Совета Европы [Rec\(2007\)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе](#) (далее «Рекомендация Rec(2007)14»)<sup>12</sup> [Совместные руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по свободе объединений 2014 г.](#) (далее «Совместные руководящие принципы»)<sup>13</sup>. Настоящее Экстренное промежуточное заключение также содержит ссылки на другие заключения, опубликованные БДИПЧ и/или Венецианской комиссией в этой области.
  16. Соответствующие международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнений, включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от государственных границ,<sup>14</sup> запрет дискриминации<sup>15</sup> и право на уважение частной жизни<sup>16</sup> также упоминаются в настоящем Экстренном промежуточном заключении.
  17. Исходя из вышеизложенного, члены неправительственных организаций и других организаций гражданского общества (ОГО), а также сами ОГО являются обладателями прав человека, включая право на свободу объединения, свободу выражения мнений и уважение частной жизни. Кроме того, государство обязано

12 Рекомендация CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятая 10 октября 2007 г.

13 БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместные руководящие принципы по свободе объединений (2014).

14 См. статья 19 МПГПП; Статья 10 ЕКПЧ.

15 Статья 26 МПГПП; Статья 14 ЕКПЧ и Протокол №. 12 к ЕКПЧ.

16 Статья 17 МПГПП; Статья 8 ЕКПЧ.



уважать, защищать и содействовать осуществлению права на свободу объединения.<sup>17</sup>

## 2. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

18. Внесение предлагаемых изменений в законодательство об отечественных и иностранных некоммерческих организациях и введение нового понятия «некоммерческая неправительственная организация» происходит на фоне ряда законодательных изменений в Кыргызской Республике с момента принятия новой Конституции в 2021 году.
19. Конституция Кыргызской Республики, принятая в 2021 году, предусматривает в Статье 36, что «Каждый имеет право на свободу объединения». Статья 8(1) также гласит, что в Кыргызской Республике могут создаваться общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина. В соответствии со Статьей 23(2) Конституции, *“Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. [...] Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.”*
20. В результате принятия новой Конституции в Кыргызской Республике был предпринят ряд законодательных изменений, включая поправки к действующему Закону о некоммерческих организациях от 1999 года (далее «Закон о НКО 1999 года»),<sup>18</sup> и с тех пор в него вносились поправки четыре раза, последний раз в июне 2021 года. Этими последними поправками вводились как раз новые требования к отчетности, которые международные механизмы мониторинга прав человека сочли необоснованно ограничивающими право на свободу ассоциации. Действительно, в своих Заключительных замечаниях от 2 ноября 2022 г. Комитет ООН по правам человека выразил *«глубокую озабоченность [поправками] к Закону о некоммерческих организациях, принятым в 2021 г., который налагает на НПО необоснованные и обременительные требования к отчетности, обязывая их размещать сводную информацию об источниках денежных средств, направлениях их расходования, а также информацию о приобретенном, использованном и отчужденном имуществе»*. Комитет *«с обеспокоенностью отметил, что государство-участник не рассмотрело многочисленные обращения международных правозащитных механизмов и гражданского общества относительно несоразмерности наложенных обязательств»*. Комитет рекомендовал *«пересмотреть положения Закона о некоммерческих организациях, чтобы привести его в полное соответствие с положениями статей 19, 22 и 25 [МПГПП]»*. Необходимо обеспечить, чтобы любое законодательство,

---

17 См. принцип 2 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по свободе объединений](#). Действительно, согласно ЕСПЧ, *«подлинное и эффективное соблюдение свободы объединения не может быть сведено к простой обязанности государства не вмешиваться»*. (ЕСПЧ, Уранио Токсо и другие против Греции, обращение № 74989/01, решение от 20 октября 2005 г., п. 37 и *«Конвенция призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а права, являющиеся практическими и эффективным»*) (см. Эйри против Ирландии, обращение № 6289/73, решение от 9 октября 1979 г.).

18 Для целей настоящего Экстренного промежуточного заключения, английскому термину “non-profit organization” соответствует термин «некоммерческая организация», в то время как в качестве аналога термина “non-governmental organization” используется «неправительственная организация».

*регулирующие общественные объединения и НПО, на практике не приводило к непропорциональному контролю или вмешательству в деятельность НПО».<sup>19</sup>*

21. 2 ноября 2022 года Законопроект был опубликован на сайте Кабинета Министров для общественных консультаций до 2 декабря 2022 года.<sup>20</sup> В целом Законопроект направлен на установление дополнительных обязанностей для некоммерческих организаций и создание особого правового режима для структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций. Согласно пояснительной записке к Законопроекту, он разработан для обеспечения «открытости», «гласности деятельности» некоммерческих организаций, в том числе подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Законопроект должен вступить в силу 1 мая 2023 года и заменит действующий Закон о некоммерческих организациях 1999 года (Статья 37 Законопроекта).
22. Параллельно с этим, второй пакет предлагаемых поправок к нескольким законодательным актам, в том числе к действующему (1999 г.) Закону о некоммерческих организациях, Закону о государственной регистрации юридических лиц, филиалов и представительств и Уголовному кодексу (далее «Проект поправок об иностранных представителях»), инициированный одним из депутатов, был опубликован 21 ноября 2022 года для всеобщего обсуждения на официальном сайте Жогорку Кенеша.<sup>21</sup> Этот пакет частично совпадает с Законопроектом в том, что он также направлен на создание особого правового режима для структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций, а также для некоммерческих организаций, выполняющих функцию «иностранного представителя». Стоит отметить, что данные предлагаемые поправки не отличаются по существу от Проекта Закона о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты, рассмотренного БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2013 г.<sup>22</sup> (который не был принят), за исключением замены термина «иностранный агент» на «иностранный представитель».

### 3. ОБЩИЕ КОММЕНТАРИИ

23. Статьей 2 Законопроекта установлено, что «Некоммерческой неправительственной организацией (далее — неправительственная организация) является организация, учредителем (участником) которой не являются государственные органы, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками». Далее отмечается, что «Неправительственные организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики» (Статья 2(3)). Никакие другие формы «некоммерческих НПО» не предусмотрены Статьей 2 Законопроекта.

19 См. Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана, ССРР/С/КГЗ/СО/3, 3 ноября 2022 г., пп. 49-50.

20 Доступно по адресу <<https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192>>.

21 Доступно по адресу <<http://www.kenesh.kg/ru/article/show/9730/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-21-noyabrya-2022-goda-vinositsya-proekt-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotore-zakonodatelnye-akti-kirgizskoy-respubliki-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-nekommercheskih-organizatsiyah-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-gosudarstvennoy-registratsii-yuridicheskikh-lits-filialov-predstavitelstv-ugolovnyy-kodeks-kirgizskoy-respubliki>>.

22 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное промежуточное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), 16 октября 2013 г.

24. Статья 2(2) предусматривает, что «Неправительственные организации в Кыргызской Республике могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ».
25. Однако указание в Статье 2(2) целей, для которых может быть создана «некоммерческая НПО», не соответствует международным стандартам и обязательствам, поскольку они ограничены определенными конкретными целями и «иными целями, направленными на достижение общественных благ».
26. Как правило, само заинтересованное государство может принять решение о поддержке определенных форм некоммерческой деятельности или ассоциаций, направленных на обеспечения общественного блага, при условии, однако, что такое решение не основано на каких-либо запрещенных основаниях для дискриминации. Однако ограничение возможности физических и юридических лиц создавать ассоциации только теми образованиями, которые считаются преследующими цели «достижения общественных благ», несовместимо с гарантией права на свободу ассоциации, тем более что сама формулировка расплывчата и может подвергаться строгому и произвольному толкованию органами государственной власти.
27. Наиболее важным аспектом определения «ассоциации» — и, по сути, права на свободу ассоциации — является то, что лица могут действовать коллективно, преследуя общие интересы, которые могут быть интересами самих членов, общественности в целом или отдельных слоев общественности.<sup>23</sup> Это может также включать задачи, непопулярные и противоречащие мнениям и убеждениям большинства населения.<sup>24</sup> Как указано в Совместных руководящих принципах, «Законодательство, касающееся объединений, не должно ограничивать или предписывать цели, которые должны или не должны преследоваться объединениями, и сферы, в которых объединения должны или не должны осуществлять свою деятельность, — за исключением тех целей и сфер деятельности, которые не соответствуют международным стандартам в области прав человека».<sup>25</sup> Учредители и члены ассоциации должны быть свободны в определении сферы ее целей и задач, а ассоциации должны быть свободны в достижении этих целей и задач без неправомерного вмешательства государства или третьих лиц, даже если власти считают цели ассоциации не отвечающими общественным интересам. Следует отметить, что, хотя список целей, перечисленных в Статье 2(2), не является исчерпывающим, в нем не упоминаются некоторые важнейшие цели и области деятельности ассоциаций, такие как поощрение и защита прав человека, прав женщин, права детей, права этнических и национальных меньшинств.<sup>26</sup>
28. Тем не менее, цели и задачи объединения должны соответствовать международным стандартам в области прав человека. Только в исключительных обстоятельствах, например, в случае, когда «организации, занимающиеся пропагандой войны или разжиганием национальной, расовой или религиозной

23 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), пп. 47 и 76.

24 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 82.

25 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 179.

26 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 9 и 13.

- ненависти, могут быть запрещены, если их деятельность представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию» — при этом возможность их запрета определяется в соответствии с международными стандартами в области прав человека.<sup>27</sup> Таким образом, учредители и члены НПО должны определять ее цели, соблюдая при этом такие стандарты.
29. В свете вышеизложенного, поскольку цель Статьи 2(2) Законопроекта состоит не в том, чтобы придать какую-либо форму общественно-полезного статуса определенным категориям «некоммерческих НПО», а в том, чтобы урегулировать возможность создания этих организаций как таковых, определение в Статье 2(2) является несовместимым с международными и региональными стандартами и обязательствами в области прав человека и должно быть пересмотрено. **Вместо этого рекомендуется, чтобы определение предусматривало, что «некоммерческие НПО» могут создаваться для реализации общих интересов их учредителей и членов.**
  30. Статья 2(3) законопроекта касается форм, которые могут принимать «некоммерческие НПО», а именно «в форме общественных или религиозных организаций (объединений), фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики». Эта открытая формулировка создает юридическую неопределенность в отношении фактического охвата Законопроекта, тем более, что другие положения дополнительно касаются политических партий (например, статья 8(1) и (4)). **В связи с этим составителям Законопроекта рекомендуется, более четко определить сферу применения Законопроекта.** В более широком смысле ряд положений законопроекта содержит общую отсылку к неким формам регулирования «предусмотренным законодательством Кыргызской Республики». Поскольку это означает отсылку к любому действующему законодательству, требование правовой определенности, которое имеет основополагающее значение для верховенства права, потребует конкретной ссылки на соответствующие законы.
  31. Законопроектом вводится отдельный правовой режим для филиалов и подразделений так называемых иностранных некоммерческих неправительственных организаций (далее — ИНПО). Кроме того, 21 ноября 2022 г. был опубликован Проект поправок об иностранных представителях. Некоторые положения этих двух наборов поправок в определенной степени пересекаются.
  32. Законопроект определяет ИНПО как организацию, созданную за пределами территории Кыргызской Республики в соответствии с законодательством иностранного государства, учредители (члены) которой не представляют государственный орган, получение прибыли не является основной целью, и полученная прибыль не распределяется между участниками (пункт 1 Статьи 3 Законопроекта). ИНПО осуществляют свою деятельность через свои

---

27 Совместные руководящие принципы по свободе объединений (2014) (2014), п. 88. См. также следующее, при условии, что это определено в соответствии с международными стандартами в области прав человека: «прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида» (согласно статье III (с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, к которому Кыргызская Республика присоединилась 5 сентября 1997 г.), «пропаганда войны» и «пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию» (Статьи 20 (1) и (2) МПГПП в толковании согласно международному праву), и «всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также [...] подстрекательство к [актам насилия] в отношении любой расы или группы лиц другого цвету кожи или этническому происхождению» (Статья 4 (а) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), к которой Кыргызская Республика присоединилась 5 сентября 1997 г.), при условии, что это (1) предназначено для неминуемого насилия; и (2) может спровоцировать такое насилие; и (3) существует прямая и непосредственная связь между выражением и вероятностью или возникновением такого насилия.

подразделения (филиалы и представительства), признаваемые формой некоммерческой неправительственной организации и подлежащие государственной регистрации (Статья 3 Законопроекта). Проект поправок предлагает аналогичное определение «иностранной некоммерческой организации» в проекте поправки к Статье 2 действующего Закона о некоммерческих организациях.

33. Статья 5(2)(10) Законопроекта предусматривает, что «некоммерческие НПО» после регистрации могут *«осуществлять иные права, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики»*. Это положение может создать неопределенность в отношении того, на что они фактически имеют право. Вместо этого в Законопроекте можно было бы указать, что они будут иметь те же полномочия, которыми обычно обладают другие юридические лица. Более того, приемлемость требования Статьи 5(3) о том, что «некоммерческие НПО» должны платить налоги и другие обязательные платежи в бюджет, во многом зависит от того, что на самом деле влекут за собой такие налоги и платежи. Эти вопросы не рассматриваются в Законопроекте и должны быть разъяснены.
34. В целом Законопроект (особенно Статьи 6, 14, 29-30) представляется чрезмерно подробным и предписывающим в отношении структуры и функционирования «некоммерческих НПО», включая их названия, внутреннюю организацию и структуру, содержание учредительных документов и процесс принятия решений.<sup>28</sup> В соответствии с передовой международной практикой, в свете основополагающего принципа независимости ассоциаций, им должен быть предоставлен определенный уровень автономии в отношении их внутренней структуры, организации и принятия решений, а также функционирования.<sup>29</sup> В своем нынешнем виде Законопроект чрезмерно регулирует вопросы, которые обычно находятся на усмотрении ассоциаций. Как таковые, положения кажутся слишком подробными и излишними, поскольку они ограничивают право ассоциаций на саморегулирование этих вопросов и тем самым представляют собой чрезмерное посягательство на независимость и автономию ассоциаций. **Рекомендуется пересмотреть Законопроект, особенно Статьи 6, 14, 29-30, чтобы обеспечить автономию ассоциаций в принятии решений об их структуре, организации, внутреннем управлении и процессах принятия решений.**

#### 4. СОЗДАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

35. Статьей 13 Законопроекта предусмотрено, что учредителями «некоммерческой неправительственной организации» могут быть «дееспособные граждане» и (или) юридические лица. Иностранцы граждане или лица без гражданства, лица, включенные в перечень в соответствии с Законом Кыргызской Республики о противодействии финансированию терроризма и легализации доходов,

28 См., например, Ст. 6.1, где указано, что должно включать в себя наименование объединения, например, характер его деятельности, Ст. 14 (о содержании учредительных документов), Ст. 29 (о порядке выступления от имени общественной организации), Ст. 30 (об органах управления и организационной структуре НПО).

29 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместные руководящие принципы по свободе объединений (2014) (2014), которые гласят: *“В процессе работы для достижения своих целей и ведения своей деятельности объединения свободны от вмешательства в их внутренние дела, управление и организацию”* (п. 29); *“учредители и члены объединения имеют право свободно определять цели и виды деятельности их объединения. Это включает принятие собственного устава и правил, определяющих внутреннюю структуру управления и порядок избрания исполнительных органов и представителей объединения.”* (п. 86); *“Объединения должны быть вправе свободно определять свою внутреннюю структуру управления и создавать свои высшие руководящие органы [...] Объединения не должны быть обязаны получать разрешение от органа власти для того, чтобы изменить свою внутреннюю структуру управления, периодичность собраний, правила или порядок ведения текущей деятельности или открыть отделение, не являющееся самостоятельным юридическим лицом”* (п. 175).



- полученных преступным путем, а также граждане, общественные объединения или религиозные организации, преследуемые в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о противодействии экстремистской деятельности и по противодействию терроризму не могут быть учредителями «некоммерческих НПО». Она также предусматривает, что «*неправительственная организация может быть учреждена не менее 10 гражданами либо одним юридическим лицом*». Ограничение возможности быть учредителем «некоммерческой НПО» противоречит международным стандартам и рекомендациям.
36. Во-первых, согласно Совместным руководящим принципам, соглашение между по крайней мере двумя лицами обычно должно быть достаточным основанием для создания ассоциации.<sup>30</sup> Если для создания ассоциации требуется большее число лиц, соответствующее число не должно быть ни чрезмерным, ни несовместимым с характером ассоциации.<sup>31</sup> Специальный докладчик ООН отметил, что право создавать ассоциацию и вступать в нее является неотъемлемой частью права на свободу ассоциации, и считает передовой практикой, чтобы законодательство требовало, чтобы ассоциацию создавали не более двух человек.<sup>32</sup> Кроме того, нет четкого обоснования требования наличия не менее десяти учредителей для «некоммерческой НПО», в то время как Статья 19 действующего Закона «О некоммерческих организациях» требует наличия трех человек для создания «общественного объединения». **В связи с этим и при отсутствии обоснования рекомендуется пересмотреть минимальное количество лиц, необходимое для создания объединения.**
37. Во-вторых, требование о том, что только «граждане» могут создавать ассоциации, с явным исключением иностранцев и лиц без гражданства (Статья 13(2)(1) Законопроекта), противоречит гарантированному праву каждого на свободу ассоциации в соответствии со Статьей 36 Конституции и международными стандартами в области прав человека, в том числе прямо предусмотренному Статьей 22 МПГПП, а также принципу недискриминации.<sup>33</sup> Хотя могут вводиться определенные ограничения в отношении создания негражданами определенных видов ассоциаций (например, политических партий),<sup>34</sup> в той мере, в какой они соразмерны и не ограничивают неправомерным образом осуществление права на свободу ассоциации, полный запрет для неграждан или лиц без гражданства создавать, участвовать и быть членом любого типа «некоммерческих НПО» явно непропорционален и должен быть полностью пересмотрен.<sup>35</sup> **Данное требование рекомендуется исключить из Законопроекта.**
38. В-третьих, ссылка на «дееспособных граждан» видится проблематичной, поскольку она потенциально лишает детей, а также других лиц на основании умственной, психологической или иной инвалидности возможности осуществлять свое право на свободу ассоциации. Право детей на свободу объединения

30 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), пп. 78 и 148.

31 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 148.

32 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Доклад 2023 г. Совету ООН по правам человека, A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., пп. 53-54.

33 Статья 22(1) МПГПП гласит: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов». См. также БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), пп. 28 и 139.

34 См. например, там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 140. См. также БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий* (2-е издание, 2020 г.), п. 149.

35 См., например, Конференция МНПО Совета Европы, Экспертный совет по законодательству об НПО, Условия создания неправительственных организаций, январь 2009 г., по адресу: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306eb1>.

гарантируется Статьей 15 Конвенции ООН о правах ребенка (КПР)<sup>36</sup> и любое ограничение этого права должно основываться на законе, служить законной цели, признанной международными стандартами, и быть соразмерной этой цели (Статья 15(2) КПР), как это требуется для других ограничений права на свободу ассоциации. Хотя некоторые ограничения в отношении правоспособности детей создавать ассоциации и вступать в них могут быть оправданы, при принятии таких ограничений необходимо в полной мере учитывать принцип развивающихся с возрастом способностей ребенка.<sup>37</sup> Законопроект должен быть соответствующим образом адаптирован для соблюдения и содействия осуществлению права детей на свободу ассоциации. Более того, свобода ассоциации должна обеспечиваться без дискриминации, в том числе по признаку психической недееспособности.<sup>38</sup> Статья 12.2 Конвенции о правах инвалидов (КПИ)<sup>39</sup> гласит: «государства-участники признают, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни». Как подчеркивается в Замечании общего порядка № 1 к Статье 12 КПИ о равенстве перед законом, правоспособность признается «неотъемлемым правом, предоставленным всем людям, в том числе лицам с ограниченными возможностями». Кроме того, в соответствии со Статьей 29(b)(i) КПИ государства-участники обязуются активно содействовать созданию среды, в которой инвалиды могут участвовать в «неправительственных организациях и ассоциациях, занимающихся общественной и политической жизнью страны». В более общем плане рекомендуется полностью **пересмотреть концепцию лишения кого бы то ни было дееспособности в Кыргызской Республике.**<sup>40</sup>

39. Далее исключение лиц, перечисленных в соответствии с Законом Кыргызской Республики о противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и граждан, общественных объединений или религиозных организаций, преследуемых в соответствии с Законами Кыргызской Республики о противодействии экстремистской деятельности и противодействию терроризму, также является проблематичным. На практике отсутствие юридической определенности в отношении определения «терроризма» и процесса включения в перечень (например, отсутствие четких и однозначных критериев для включения в список террористических организаций), что может не обеспечивать доступ к эффективным средствам правовой защиты и надлежащей правовой процедуре при обращении за исключением из списка,<sup>41</sup>

36 Конвенция ООН о правах ребенка (КПР), принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 44/252 от 20 ноября 1989 года. Кыргызская Республика присоединилась к КПР 7 октября 1994 года.

37 БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 143.

38 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 93.

39 Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ), принятая 13 декабря 2006 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/61/106. Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 года.

40 См. аналогичную рекомендацию, хотя и в контексте регулирования политических партий, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное заключение по проекту закона о политических партиях Монголии, 20 июня 2022 г., пп. 36-38.

41 См. Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом, 2005 г., UN Doc. E/CN.4/2006/98, пп. 26–28; Доклад 2010 г. *Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом*, UN Doc. A/HRC/16/51 (2010), Практический метод 9. Помимо судебного пересмотра, Специальный докладчик ООН определил шесть минимальных гарантий в отношении применения любых санкций против физических или юридических лиц, включенных в любой список террористов: (1) Санкции в отношении частного лица или субъекта основаны на разумных основаниях считать, что частное лицо или субъект преднамеренно осуществили террористический акт, участвовали в его осуществлении или способствовали его осуществлению (как это надлежащим образом определено в соответствии с вышеприведенным практическим методом 7); (2) частное лицо или субъект, включенный в список, незамедлительно информируется о включении в список и его фактических основаниях, последствиях такого включения и о вопросах, рассматриваемых в пунктах 3–6 ниже; (3) частное лицо или субъект, включенный в список, имеет право ходатайствовать об исключении из списка или о неприменении санкций и имеет право на судебный пересмотр решения о таком включении, с соблюдением процессуальных прав, применимых к такому пересмотру, включая раскрытие информации о возбужденном в его отношении деле, и правил, касающихся бремени доказывания, которые соизмеримы с тяжестью санкций; (4) частное лицо или субъект, включенный в список, имеет право подать новое ходатайство об исключении из списка или отмене санкций в случае существенного изменения обстоятельств или появления новых

создает потенциальный риск того, что обычные уголовные преступники, политические диссиденты, правозащитники или другие лица могут быть неправомерно занесены в список «террористов» и тем самым неправомерно лишены права на создание ассоциации.<sup>42</sup> Кроме того, БДИПЧ и другие международные органы выразили обеспокоенность по поводу «экстремизма»/«экстремиста» как правового понятия и расплывчатости такого термина, особенно в контексте уголовного законодательства.<sup>43</sup> Действительно, Комитет ООН по правам человека с обеспокоенностью отметил «слишком широкие и расплывчатые определения, содержащиеся в национальном законодательстве о борьбе с терроризмом, в частности определения «экстремизма», и отсутствие достаточных гарантий для предотвращения произвольного применения контртеррористических мер для ограничения законного осуществления прав и свобод, гарантированных МПГПП».<sup>44</sup> В ряде случаев БДИПЧ также подвергало сомнению практику принятия специального законодательства о противодействии так называемому «экстремизму», учитывая присущие трудности с юридическим определением термина «экстремизм» и серьезные проблемы с правами человека, возникающие из-за расплывчатого и чрезмерно широкого определения и положения.<sup>45</sup> Также важно подчеркнуть, что в своем последнем Докладе за 2020 год Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом и правам человека конкретно призвал государства отменить в своих законах положения, регулирующие так называемый «экстремизм».<sup>46</sup> Признавая, что государства-участники ОБСЕ могут иметь законной целью обеспечение национальной безопасности или эффективную борьбу с преступностью, расплывчатый и широкий характер терминов «экстремизм» и «терроризм» может охватывать широкий круг деяний. В более широком смысле это может привести к злоупотреблению мерами по борьбе с терроризмом и так называемым «экстремизмом» для ограничения законного осуществления права на свободу ассоциации. **Рекомендуется пересмотреть такие ограничения права создавать «некоммерческие НПО».**

---

доказательств, имеющих отношение к списку; (5) включение в список частного лица или субъекта и принятые в результате этого санкции автоматически утрачивают силу после 12 месяцев, если только они не будут продлены на основаниях, отвечающих требованиям вышеизложенных пунктов 1–3; (6) лицам или субъектам, в том числе третьим сторонам, пострадавшим в результате ошибки, предоставляется компенсация.

- 42 См., например, ОБСЕ, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ обеспокоен новыми поправками к Закону о борьбе с терроризмом в Кыргызстане, 6 мая 2020 г., <<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/451582>>.
- 43 См., например, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, Доклад 2020 г. [Воздействие политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека](#), 21 февраля 2020 г., A/HRC/43/46, пп. 12-14. См. также БДИПЧ, [Аналитическая записка по Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом](#) (2020 г.), подраздел 3.2; ОБСЕ, [Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением](#) (2014 г.), подраздел 2.3.1. См. также БДИПЧ, [Заключение о Законе о противодействии экстремистской деятельности в Республике Молдова](#) (30 декабря 2019 г.), пп. 13-16; [Комментарии к Закону Республики Узбекистан о противодействии «экстремизму»](#) (22 ноября 2019 г.), пп. 12-16. См. также БДИПЧ, [Руководство по защите правозащитников](#) (2014 г.), пп. 100, 205 и 213; Венецианская комиссия, [Заключение о проекте Федерального закона противодействию экстремистской деятельности. Российской Федерации](#), CDL-AD(2012)016-e, 15-16 июня 2012 г., п. 30.
- 44 См. Комитет ООН по правам человека, [Заключительные замечания по третьему периодическому отчету Кыргызстана](#), CCRP/C/KGZ/CO/3, 3 ноября 2022 г., пп. 19-20.
- 45 См., например, БДИПЧ, [Заключение о Законе о противодействии экстремистской деятельности в Республике Молдова](#) (30 декабря 2019 г.), пп. 10 и 22; и [Комментарии к Закону Республики Узбекистан о противодействии «экстремизму»](#) (22 ноября 2019 г.), пп. 9 и 21.
- 46 Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, Доклад 2020 г. [Воздействие политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека](#), 21 февраля 2020 г., A/HRC/43/46, п. 52(b).

## 5. РЕГИСТРАЦИЯ

40. Статья 16(1) Законопроекта предусматривает, что неправительственная организация «...подлежит государственной регистрации в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц» с учетом установленного настоящим Законом порядка государственной регистрации неправительственных организаций». Решение о регистрации или отказе в ней принимает Министерство юстиции (п. 2).
41. В то время как Статья 6(2) действующего Закона о некоммерческих организациях прямо предусматривает, что такие организации могут быть созданы с образованием юридического лица или без него, законопроект не содержит ссылки на возможность создания незарегистрированной «некоммерческой НПО». Несмотря на то, что такие организации прямо не запрещены, на основании формулировок Статьи 16 и Статьи 5(1) Законопроекта, регистрация «некоммерческих НПО» будет обязательной без исключений.<sup>47</sup> Такое толкование подтверждается при совместном прочтении Статьи 16 со Статьей 37(4), которая предусматривает, что те «некоммерческие НПО», которые не прошли государственную регистрацию или перерегистрацию в соответствии с требованиями законопроекта, считаются ликвидированными с 1 января 2024 года. В связи с этим в Совместных руководящих принципах отмечается, что «законодательство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения или, как минимум, разрешать деятельность последних и не рассматривать ее как незаконную», и что обязанности государства включают «создание благоприятных условий, в которых могут создаваться и вести свою деятельность формальные и неформальные объединения».<sup>48</sup> Более того, ассоциации не должны быть запрещены только потому, что они не являются юридическими лицами. Этот принцип особенно важен, поскольку те лица или группы, которые могут столкнуться с юридическими, практическими, социальными, религиозными или культурными барьерами на пути к официальному созданию ассоциации, должны по-прежнему иметь право создавать неформальные ассоциации или присоединяться к ним и осуществлять деятельность.<sup>49</sup> **Поэтому рекомендуется уточнить, как это сделано в действующем Законе, что «некоммерческие НПО» могут создаваться как с образованием юридического лица, так и без него.**
42. Требования к регистрации «некоммерческих НПО» изложены в Статье 16(5) Законопроекта. Он предусматривает представление в Министерство юстиции следующих документов:
- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее — заявитель), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;

47 В Пояснительной записке к Законопроекту предусмотрено, что «...негосударственные организации, в том числе филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных организаций, подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Кыргызской Республики...»

48 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), пп. 48 и 74; см. также п. 69, в котором говорится, что «незарегистрированное объединение тоже может пользоваться защитой, предусмотренной статьей 22 МПГПП и статьей 11 ЕКПЧ». См. также Совет Европы, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 г., пар. 3, в котором говорится, что «НПО могут быть как неформальными органами или организациями, так и обладающими статусом юридического лица».

49 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), пп. 48-49.



- 2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах;
  - 3) решение о создании неправительственной организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в трех экземплярах;
  - 4) сведения об учредителях с указанием фамилии, имени, отчества, места жительства, места работы или учебы (в трех экземплярах);
  - 5) документ об уплате государственной пошлины;
  - 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа неправительственной организации;
  - 7) при использовании в наименовании неправительственной организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Кыргызской Республики об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования — документы, подтверждающие правомочия на их использование;
43. В регионе ОБСЕ многие государства требуют от ассоциаций прохождения формального уведомления, регистрации или других подобных процедур для приобретения статуса юридического лица. Если такие процедуры предусмотрены, Совместные руководящие принципы рекомендуют в качестве эффективной практики предусмотреть процедуру уведомления, а не процедуру регистрации. Если будет выбран последний вариант, он должен предусматривать, по крайней мере, неявный механизм одобрения, чтобы одобрение считалось предоставленным в течение определенного и достаточного количества дней после подачи заявления властям.<sup>50</sup> Если ассоциация желает зарегистрироваться для приобретения юридического лица, процедуры для этого не должны быть обременительными, но быть простыми и быстрыми, чтобы содействовать процессу, а требования регистрации/уведомления должны быть достаточно актуальными и не излишне обременительными.<sup>51</sup> Законодательство должно делать процесс уведомления или регистрации максимально простым и, в любом случае, не более обременительным, чем процесс, созданный для других субъектов, таких как предприятия.<sup>52</sup>
44. Из Законопроекта неясно, какова государственная пошлина (Статья 16(5)(5)) за регистрацию НПО. Любые сборы, взимаемые в процессе, должны учитывать желательность поощрения создания ассоциаций и их некоммерческий характер; они не должны устанавливаться на уровне, который препятствует регистрации или делает нецелесообразным подачу заявок на регистрацию.<sup>53</sup>
45. Отмечается, что срок регистрации НПО составляет 30 дней (пункт 8), в то время как регистрация частных компаний может быть осуществлена гораздо быстрее. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах, «решения по заявлениям о регистрации должны приниматься без неоправданных задержек, и рассмотрение заявлений не должно длиться более нескольких недель».<sup>54</sup> **Рекомендуется пересмотреть сроки регистрации «некоммерческих организаций» с целью их**

50 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 154.

51 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 48-49 и 151.

52 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 156.

53 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 156.

54 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 161.



**сокращения и согласования со сроками регистрации субъектов частного предпринимательства.**

46. Для создания филиала или подразделения ИНПО необходимо в течение двух месяцев с момента принятия решения о создании филиала или представительства уведомить Министерство юстиции (п. 1 Ст. 15 Законопроекта). Это уведомление должно содержать сведения об учредителях и адресе (местонахождении) ее органа управления и должно быть представлено вместе с ее учредительными документами, решением ее органа управления о создании филиала или представительства этой организации, положением о филиале или представительстве, решением о назначении руководителя филиала или представительства и документом, определяющим цели и задачи создания филиала или представительства. Кроме того, филиал или подразделение ИНПО обязаны представить выписку из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной документ, имеющий равную юридическую силу, подтверждающий правовой статус учредителя (Ст.5(8) Законопроекта).
47. Как подчеркивалось в Совместном промежуточном заключении 2013 года, хотя от ИНПО может потребоваться получение некоторых форм разрешения для работы в стране, отличной от той, в которой они были созданы, от них не следует требовать создания новой и отдельной организации для этой цели и процедура не должна быть чрезмерно обременительной или быть предметом произвольного применения государственными органами;<sup>55</sup> указанное разрешение должно быть отозвано только в случае банкротства, длительного бездействия или серьезных нарушений.<sup>56</sup> К ИНПО могут применяться те же требования к подотчетности, что и к другим неправительственным организациям, имеющим статус юридического лица в принимающей стране, но эти требования должны применяться только к их деятельности в этой стране.<sup>57</sup> Законопроект также не обеспечивает ясность в отношении необходимых документов для создания филиала или подразделения ИНПО, не зарегистрированных в соответствующих странах. Кроме того, неясен статус тех ИНПО, которые стремятся осуществлять мониторинг или другую деятельность в стране, но не создают в стране никакого присутствия.
48. **Порядок создания филиала или подразделения ИНПО и деятельности в Кыргызской Республике следует пересмотреть на предмет того, чтобы он не был обременительным и не допускал произвольного толкования.**
49. Статья 17(1) Законопроекта предусматривает пять оснований для отказа в регистрации НПО, в том числе:
- «1) если учредительные документы неправительственной организации противоречат Конституции Кыргызской Республики, настоящему Закону и законодательству Кыргызской Республики;*
- 2) если ранее зарегистрирована неправительственная организация с таким же наименованием;*

55 БДИПЧ и Венецианская комиссия, Совместное предварительное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики, CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., пп. 40-43. Требование о регистрации противоречит Принципу 40 Основополагающих принципов и параграфам 42 и 45 Рекомендации CM/Rec (2007)014. В своем [Заключении БДИПЧ от 2009 г. по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»](#) БДИПЧ рекомендовало пересмотреть требование о регистрации филиалов и представительств.

56 Там же, Рекомендация Совета Европы CM/Rec (2007)014, п. 45.

57 П. 66 Рекомендации CM/Rec (2007)014.

3) если наименование неправительственной организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;

4) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные настоящим Законом, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;

5) если выступившее в качестве учредителя неправительственной организации лицо не может быть учредителем в соответствии с пунктом 3 статьи 15 настоящего Закона.»

50. Только способность ассоциации соответствовать формальным требованиям должна иметь значение для целей регистрации.<sup>58</sup> В целом, вышеупомянутые основания для отказа являются проблематичными. Во-первых, ссылка на учредительные документы, противоречащие Конституции или законодательству Кыргызской Республики, представляется чрезмерно широкой и расплывчатой и может быть произвольно истолкована регистрирующими органами. Как упоминалось выше, в соответствии с международными стандартами в области прав человека цели и задачи ассоциации могут быть ограничены только в исключительных случаях, предусмотренных международными стандартами в области прав человека (см. пункт 28). Также, если несоответствие действующему законодательству может быть устранено, такая возможность должна быть предоставлена учредителям (см. пункт 53 ниже). **Рекомендуется уточнить соответствующие обязательные нормы в Конституции и других законах, которым не должны противоречить учредительные документы, при условии, что такие нормы сами по себе соответствуют международным стандартам в области прав человека, во избежание произвольного толкования.**
51. Более того, отказ в регистрации НПО на основании наименования, *«оскорбляющего нравственность, национальные и религиозные чувства граждан»*, также является чрезмерно широким и расплывчатым. В целом, законодательство должно воздерживаться от ограничения использования названий ассоциаций, за исключением случаев, когда они ущемляют права других лиц или явно вводят в заблуждение, например, когда название создает впечатление официального органа или обладающего особым статусом в соответствии с законом или приводит к принятию ассоциации за другую ассоциацию.<sup>59</sup> Хотя в Статье 22(2) МПГПП говорится о защите нравственности как о потенциальном основании для ограничения права на свободу ассоциации, Комитет по правам человека отметил, что *«концепция нравственности восходит к многим социальным, философским и религиозным традициям»* и что любое ограничение, налагаемое *«в целях защиты нравственности, должно основываться на принципах, не вытекающих из какой-то одной традиции»*. Название ассоциации также защищено правом на свободу выражения мнений, и поэтому стоит повторить, что свобода выражения также применима к информации и идеям, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или любую часть населения.<sup>60</sup> Следовательно, **учитывая возможность произвольного толкования, такое основание для ограничения свободы выбора наименования ассоциации как защита нравственности следует полностью пересмотреть или определить ограничительно.**

58 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 158.

59 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 158.

60 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 182.

52. Точно так же ссылка на «национальные и религиозные чувства» не должна использоваться для ненадлежащего предотвращения критики, направленной на идеи, убеждения или идеологии, религии или религиозные учреждения или религиозных лидеров, или критических комментариев в отношении религиозной доктрины и принципов веры.<sup>61</sup> Комитет ООН по правам человека прямо признал, что «запреты на проявления неуважения к религии или другой системе убеждений, включая законы о богохульстве, несовместимы с Пактом, за исключением особых обстоятельств, предусмотренных в статье 20 п. 2 Пакта», то есть когда они представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, при определении в соответствии с международными стандартами в области прав человека.<sup>62</sup> Более того, Статья 22 МПГПП не предусматривает такого основания. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах, перечень ограничительных оснований в МПГПП является исчерпывающим и подлежит узкому толкованию.<sup>63</sup> **В свете изложенного рекомендуется исключить из Законопроекта ссылку на наименование, «оскорбляющее национальные или религиозные чувства граждан», во избежание чрезмерно расширительного и произвольного толкования со стороны регистрирующих органов.**
53. Законопроект также допускает отказ в регистрации на том основании, что документы, необходимые для регистрации, «представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган» (Статья 17(1)(4)). Совместные руководящие принципы предусматривают, что законодательство не должно отказывать в регистрации исключительно на основании технических упущений, таких как отсутствие документа или подписи, но должно предоставлять заявителям определенный и разумный срок для исправления любых упущений, одновременно уведомляя ассоциацию обо всех запрошенных изменениях и необходимых исправлениях.<sup>64</sup> Время, отведенное на исправление, должно быть разумным, и ассоциация должна иметь возможность продолжать функционировать как неформальная незарегистрированная организация.<sup>65</sup> В то время как Статья 16(б) Законопроекта предусматривает, что отказ в регистрации не является препятствием для повторной подачи на регистрацию, если ранее выявленные ошибки были исправлены, вместо этого **рекомендуется предусмотреть в Законопроекте разумный период для исправления, поскольку это было бы менее обременительно, чем полная повторная подача.**
54. Кроме того, в пункте 2 Статьи 17 Законопроекта перечислены основания для отказа в регистрации подразделений ИНПО, в том числе в случаях, 1) если установлено, что в представленных учредительных документах иностранной неправительственной организации содержится недостоверная информация; 2)

61 См., например, Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34 о Статье 19 МПГПП (2011 г.), пар. 48; и Венецианская комиссия, Доклад о взаимосвязи между свободой выражения мнений и свободой вероисповедания: вопрос регулирования и судебного преследования за богохульство, религиозное оскорбление и подстрекательство к религиозной ненависти, CDL-AD(2008)026-е, пар. 76.

62 См. Там же, пар. 48 (Замечание общего порядка Комитета ООН по правам человека № 34). См. также Специальный докладчик ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по свободе выражения мнений и доступу к информации, Совместная декларация 2010 г. о десяти ключевых угрозах свободе выражения мнений, 3 февраля 2010 г., раздел 2 об уголовной ответственности за диффамацию.

63 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 34. См. также, например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Совместное мнение по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в постановление правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах, CDL-AD(2018)004, пар. 34. Для справки см. также ЕСПЧ, Refah Partisi (Партия благосостояния) и другие против Турции [GC], Обращение № 41340/98 и 3 другие, 13 февраля 2003 г., п. 100.

64 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 160.

65 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 160.

*если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации противоречат Конституции Кыргызской Республики, настоящему Закону и законодательству Кыргызской Республики; 3) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной неправительственной организации создают угрозу суверенитету, конституционному строю, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности народа Кыргызстана, культурному наследию и национальным интересам Кыргызской Республики; 4) если ранее внесенные в реестр филиал или представительство иностранной неправительственной организации были исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции Кыргызской Республики, настоящего Закона и законодательства Кыргызской Республики.*

55. Как отмечалось выше, широкая ссылка на противоречие Конституции или законодательству Кыргызской Республики может быть произвольно истолкована регистрирующими органами и должна быть пересмотрена. Более того, применимо и упомянутое выше замечание об отказе в регистрации исключительно на основании технических упущениях. Основание для отказа в связи с выявлением недостоверной информации рекомендуется удалить. Аналогичным образом основания для отказа в регистрации в связи с тем, что цели и задачи рассматриваются как представляющие «угрозу национальному единству и самобытности народа Кыргызстана, культурному наследию и национальным интересам Кыргызской Республики», представляются чрезмерно широкими и расплывчатыми и вновь потенциально подвержен произвольному толкованию. В частности, такая формулировка потенциально может служить основанием для отказа в регистрации объединений, которые защищают права меньшинств, мирно призывают к региональной автономии, защищают идеи, не обязательно соответствующие государственной политике, или даже идеи, оспаривающие установленный порядок или пропагандирующие для мирного изменения Конституции, все из которых должны быть защищены правами на свободу ассоциации и свободу выражения мнений<sup>66</sup> (см. также пункт 28 о целях и задачах ассоциаций). **Поэтому рекомендуется удалить такие основания для отказа.**
56. Наконец, в соответствии со Статьями 15(6) и 16(8) Законопроекта, при отсутствии оснований для отказа в регистрации, Министерство юстиции принимает решение о регистрации ИНПО и некоммерческой негосударственной организации соответственно не позднее 30 дней с момента получения документов. Непонятно, какой будет форма отказа в регистрации некоммерческой организации. В принципе, ответственный государственный орган должен предоставить подробное письменное изложение причин принятия решения об отказе в регистрации объединения; такие причины не должны выходить за рамки того, что указано в применимом законодательстве.<sup>67</sup> Причины, изложенные в законе, должны быть совместимы с международными стандартами в области прав человека, отказ в регистрации должен основываться исключительно на несоблюдении установленных формальностей или наличии недопустимых наименований или целей в случаях, когда они не соответствуют международным стандартам или законодательству, которое согласуется с такими стандартами.<sup>68</sup> В случае отказа заявителя должны иметь возможность обжаловать решения об отклонении их

66 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 182

67 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 162.

68 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 161.



заявки в независимом и беспристрастном суде.<sup>69</sup> Статья 17(5) Законопроекта касается обращения в вышестоящую инстанцию или в суд, но не обязательно гарантирует доступ к независимому и беспристрастному суду. **Положения, касающиеся отказа в регистрации, следует существенно пересмотреть, чтобы они соответствовали вышеизложенным рекомендациям.**

## 6. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОТЧЕТНОСТИ

57. Статья 34 Законопроекта устанавливает требования к отчетности для «некоммерческих НПО», в частности:

*“...2. Неправительственная организация предоставляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным органам, органам прокуратуры Кыргызской Республики, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и учредительными документами некоммерческой организации [...]*

*4. Неправительственная организация обязана представлять органам государственной статистики и налоговым органам, Министерству юстиции Кыргызской Республики и его территориальным органам, органам прокуратуры Кыргызской Республики 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. Формы и сроки представления указанных документов определяются Кабинетом Министров Кыргызской Республики...”*

58. В соответствии со Статьей 17 действующего Закона об НКО в редакции от июня 2021 г. НКО и так обязаны ежегодно публиковать информацию об источниках своих доходов и расходов, а также о приобретаемом, используемом и отчужденном имуществе на сайте Государственной налоговой службы. Законопроект расширяет круг органов, в которые необходимо представлять эти отчеты, включая статистическую и налоговую службы, Министерство юстиции, а также прокуратуру. Законопроект дополнительно требует от «некоммерческих организаций» представления документов, содержащих отчет о своей деятельности, и документов о расходовании денежных средств и использовании иного имущества. Предлагаемый Проект изменений в Статью 17 действующего Закона об НКО о так называемой «Открытости НКО» добавит аналогичные обязательства по отчетности для всех НКО, с одновременным указанием, что «размер и структура доходов», «количество и состав персонала» и их вознаграждение, а также и работа pro bono, осуществляемая НКО, не защищены «коммерческой тайной» (другие требования к отчетности, предъявляемые к так называемым «иностранным представителям», см. в подразделе IV).

59. Эти новые требования к отчетности, несомненно, ложатся дополнительным бременем на «некоммерческие НПО»/НКО и, таким образом, затрагивают их право на свободу ассоциации, которое также включает право на доступ к ресурсам. Для цели соответствия международным стандартам в области прав человека и условиям, регулирующим допустимость или недопустимость ограничений этого права, эти обязательства должны быть предписаны точным, определенным и

69 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 163.



предсказуемым законом; должны преследовать одну или несколько законных целей, изложенных в Статье 22(2) МПГПП, должны быть необходимы в демократическом обществе, что предполагает наличие «насуточной общественной потребности», при этом должен соблюдаться принцип соразмерности и недискриминации.<sup>70</sup>

60. Законные цели, перечисленные в Статье 22(2) МПГПП, включают интересы национальной безопасности или общественной безопасности, предотвращение беспорядков или преступлений/общественного порядка, защиту здоровья или нравственности и защиту прав и свобод других лиц. Предположительно, обязательства по отчетности могут быть введены для предотвращения беспорядков или преступлений (включая отмывание денег или террористические акты) или для обеспечения защиты прав и свобод других лиц. Как отмечается в Совместных руководящих принципах по свободе объединений, «сфера применения этих законных целей подлежит узкому толкованию» (пункт 34). Принимая это во внимание, цель «повышения прозрачности» или «открытости» ассоциаций сама по себе не является законной целью, описанной в вышеупомянутых международных документах;<sup>71</sup> скорее прозрачность может быть средством достижения одной из вышеупомянутых целей, изложенных в Статье 22(2) МПГПП. Таким образом, публичность или прозрачность в вопросах, касающихся финансирования, могут требоваться как средство борьбы с мошенничеством, хищениями, коррупцией, отмыванием денег или финансированием терроризма. Такие меры потенциально могут квалифицироваться как меры в интересах национальной безопасности, общественной безопасности или общественного порядка.<sup>72</sup>
61. Что касается необходимости и соразмерности обязательств по отчетности, то Совместные руководящие принципы по свободе объединений предусматривают, что требования к отчетности, если таковые существуют, должны соответствовать размеру ассоциации и сфере ее деятельности и должны быть максимально упрощены с использованием средств информационных технологий.<sup>73</sup> От ассоциаций не следует требовать представления большего количества отчетов и информации, чем от других юридических лиц, таких как предприятия, и должно соблюдаться равенство между различными секторами. От ассоциаций не следует, насколько это возможно, требовать представления одной и той же информации в несколько государственных органов; чтобы упростить предоставление отчетности, государственные органы должны стремиться делиться отчетами с другими государственными ведомствами, если это необходимо.<sup>74</sup>
62. Во-первых, даже такие вопросы, как национальные интересы страны и борьба с коррупцией, не оправдывают введение новых требований к отчетности для всех ассоциаций без конкретной угрозы для общества и/или конституционного строя или каких-либо конкретных признаков индивидуальной незаконной

70 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), принципы 9 и 10.

71 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 224, который гласит «Международными и региональными договорами напрямую не установлено требование о прозрачности внутреннего функционирования объединений, поскольку объединения обладают правом на свободу от вмешательства государства в их внутренние дела. Тем не менее, открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчетности и общественного доверия. Государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому». См. также Преамбулу Рекомендации Совета Европы СМ/Rec(2007)14, в которой говорится, что «лучшим средством обеспечения этического и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию».

72 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 220.

73 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 225.

74 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 227.

деятельности.<sup>75</sup> Ограничения свободы объединений могут быть оправданы только в том случае, если они необходимы для предотвращения *реальной*, а не только гипотетической опасности.<sup>76</sup> Таким образом, «насушная общественная потребность» в таких ограничениях предполагает «правдоподобные доказательства» достаточной непосредственной угрозы государству или демократическому обществу.<sup>77</sup> В пояснительной записке к Законопроекту не содержится обоснованного конкретного анализа рисков, касающихся какой-либо конкретной причастности НКО к совершению таких преступлений, как коррупция, финансирование терроризма, отмывание денег и связанные с ними преступления. Даже если имеются признаки финансирования терроризма, отмывания денег или другой преступной деятельности со стороны отдельных НКО, надлежащим реагированием на это будут целенаправленные подходы, основанные на оценке риска<sup>78</sup> и уголовные расследования в отношении этих конкретных объединений, а не общие требования отчетности, которые затрагивают многочисленные другие организации, занимающиеся вполне законной деятельностью. Хотя понятно, что общественность заинтересована в том, чтобы знать, как расходуются государственные средства, у общественности нет очевидной «насушной потребности» в получении подробной информации о частных источниках финансирования деятельности всех ассоциаций или фондов. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах, *«государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому»*.<sup>79</sup>

63. Во-вторых, сомнительно, что требование ко всем «некоммерческим НПО» публиковать подробные финансовые отчеты обо всех своих доходах, независимо от суммы, действительно необходимо и соразмерно для достижения одной из вышеуказанных законных целей.
64. В-третьих, хотя из Законопроекта нельзя понять, какова периодичность отчетности и каким формальным требованиям должны соответствовать эти отчеты, поскольку это еще не определено правовым актом Кабинета Министров, содержание, а также частота предоставления отчетности, предусмотренная Проектом поправок, может показаться чрезмерно обременительной и затратной, тем более что это обязательство по предоставлению отчетности на практике будет накладываться на другие существующие обязательства по предоставлению отчетности, особенно те, которые уже были введены в июне 2021 года. Это может создать среду

---

75 См. Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), Рекомендация 8 с поправками, в которой говорится: «Страны должны применять целенаправленные и пропорциональные меры в соответствии с подходом, основанным на оценке риска». См. также, например, ЕСПЧ, *Sindicatul «Păstorul cel Bun»* против Румынии, № 2330/09, 31 января 2012 г., п. 69.

76 См., например, Комитет ООН по правам человека, г-н Чон-Юн Ли против Республики Корея, Сообщение № 1119/2002, UN Doc. CCRP/C/84/D/1119/2002(2005), п. 7.2.

77 См., например, ЕСПЧ, дело «Păstorul cel Bun» против Румынии, обращение № 2330/09, 31 января 2012 г., п. 69. Кроме того, в деле *Animal Defenders International* против Соединенного Королевства (обращение № 48876/08, п. 108) Суд счел, что «для определения пропорциональности общей меры Суд должен в первую очередь оценить лежащие в его основе законодательные решения. Качество парламентского и судебного рассмотрения необходимости этой меры имеет особое значение в этом отношении, в том числе для действия соответствующей свободы усмотрения». Более того, хорошо аргументированный баланс интересов в законодательном процессе может привести к большей свободе усмотрения, предоставляемой Европейским судом. Национальные власти прозрачно демонстрируют, что они тщательно рассмотрели способ реализации прав, предусмотренных Конвенцией, и выбор, который они сделали в этом процессе. Учитывая субсидиарный характер механизма Конвенции, Европейский суд с большей вероятностью примет выбор, сделанный на внутригосударственном уровне (см. М. Куйер, «Доктрина пределов усмотрения и усиление принципа субсидиарности в недавних переговорах о реформах», 36 HRLJ 7-12, стр. 339-347).

78 Как того требует FATF.

79 БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 224.

чрезмерного государственного контроля за деятельностью ассоциаций, что вряд ли может способствовать эффективному осуществлению свободы ассоциаций.<sup>80</sup>

65. В свете вышеизложенного можно поставить под сомнение необходимость и соразмерность дополнительных требований к отчетности вместе с расширением круга органов, которым следует подавать отчеты. Предлагаемые требования кажутся чрезвычайно обременительными и затратными, поскольку они могут чрезвычайно затруднить деятельность «некоммерческой НПО» и привести к ее ликвидации (см. Подраздел III.9 ниже). Таким образом, это противоречит самой сути права на свободу ассоциации и, вероятно, окажет сдерживающее воздействие на осуществление этого права. И это несмотря на дополнительное время и кадровые/финансовые ресурсы, которые необходимо выделить государственным органам, ответственным за рассмотрение указанных отчетов/документов. Следовательно, **такие новые требования к отчетности и раскрытию информации следует отменить.**
66. Кроме того, во всей отчетности должно при этом обеспечиваться соблюдение прав членов, учредителей, доноров, бенефициаров и сотрудников, а также права ассоциации на защиту законной деловой конфиденциальности.<sup>81</sup> Обязательства по отчетности должны уравниваться другими обязательствами, касающимися права на безопасность бенефициаров и уважение их частной жизни и конфиденциальности; любое вмешательство в частную жизнь и конфиденциальность должно осуществляться с соблюдением принципов необходимости и соразмерности.<sup>82</sup> При определенных обстоятельствах раскрытие имен некоторых сотрудников общественных объединений<sup>83</sup> может потенциально поставить под угрозу их безопасность (например, тех, кто занимается определенными вопросами, такими как борьба с коррупцией, защита жертв домашнего насилия или недискриминация по признаку пола, сексуальной ориентации и гендерной идентичности) и привести к риску преследований.<sup>84</sup> В некоторых обстоятельствах раскрытие доноров и подрядчиков ассоциаций может потенциально повлиять на готовность доноров продолжать свою поддержку и сотрудничество с этими ассоциациями в случае публичного раскрытия информации о них.
67. Такие далеко идущие требования в отношении отчетности и раскрытия информации нарушают как право на неприкосновенность частной жизни, так и право на свободу объединения вышеуказанных лиц и организаций и не могут быть оправданы как «необходимые в демократическом обществе». Для достижения определенных законных целей, таких как защита национальной безопасности или предотвращение беспорядков или преступлений, могут быть разработаны гораздо менее интрузивные правила раскрытия информации, например, требующие публикации только анонимных данных или общих цифр. В таких случаях эти требования к раскрытию информации должны быть одинаковыми для всех юридических лиц, включая частные предприятия (любые исключения должны быть четко и объективно обоснованы).

---

80 См., БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное предварительное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., п. 69.

81 Рекомендация, п. 64. См. также Совместные руководящие принципы, пп. 228 и 231.

82 Пояснительная записка к Рекомендации, п. 116.

83 Согласно Законопроекту, среди прочего, должен быть обнародован список из 10 сотрудников с самой высокой заработной платой.

84 См., например, БДИПЧ-Венецианская комиссия, Украина – [Совместное заключение по проекту Закона № 6674 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в целях обеспечения публичной прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи»](#) (16 марта 2018 г.), п. 47.

## 7. НАДЗОР И КОНТРОЛЬ

68. В Статьях 35(1) и (2) Законопроекта говорится о нескольких органах по контролю за «некоммерческими НПО», их деятельностью и соблюдением законодательства Кыргызской Республики. К ним относятся Генеральная прокуратура, Министерство юстиции, налоговые органы и органы прокуратуры. Если первые осуществляют контроль за исполнением «законов и иных нормативных правовых актов» «некоммерческими организациями», то вторые органы осуществляют контроль за соответствием деятельности «некоммерческих организаций» их учредительным документам.
69. Хотя комментарий об общих надзорных функциях прокуратуры в Кыргызской Республике выходит за рамки данного Экстренного предварительного заключения, тем не менее БДИПЧ повторяет, как это было сделано в Совместном заключении 2021 года по проекту Конституции Кыргызской Республики, что такая роль должна ограничиваться уголовным расследованием и судебным преследованием.<sup>85</sup> Соответственно, вызывает сомнение вовсе необходимость упоминания в законопроекте роли Генеральной прокуратуры или органов прокуратуры. Действительно, их полномочия и функции регулируются отдельными законами общего действия, особенно в сфере уголовного судопроизводства, и их конкретное упоминание в Законопроекте может создать впечатление существования параллельных процедур и правил в отношении «некоммерческих НПО». Также при наличии подозрений в возможном нарушении уголовного законодательства со стороны «некоммерческих организаций» обвинение должно действовать на основании Уголовно-процессуального кодекса. Кроме того, упоминание о прокуратуре может оказать сдерживающее воздействие на тех, кто пытается реализовать свое право на свободу ассоциации. В любом случае не должно быть обязанности по отчетности «некоммерческих НПО» перед прокуратурой, а в случае подозрения в совершении уголовного преступления прокуратура должна действовать на основании уголовно-процессуального законодательства.
70. Аналогичным образом непонятна цель упоминания налоговых органов, учитывая, что «некоммерческие НПО» должны, как видится, подпадать под действие налогового законодательства общего применения и отчитываться перед налоговыми органами в соответствии с таким законодательством, как это делают частные предприятия. Хотя налоговые органы могут при определенных обстоятельствах запрашивать информацию, это не должно выходить за рамки цели обеспечения соблюдения применимого налогового законодательства, и указанные полномочия должны быть такими же, как и у частных лиц. Любое дополнительное обязательство по отчетности перед налоговыми органами для «некоммерческих НПО» представляется необоснованным и вряд ли может считаться необходимым и соразмерным. **Рекомендуется исключить из Законопроекта упоминание об этих органах.**
71. Что касается Министерства юстиции, следует подчеркнуть, что, как это рекомендовано в Совместных руководящих принципах, *«можно рассмотреть вопрос о том, чтобы поручить разным правительственным органам предоставление объединениям статуса юридического лица и осуществление*

85 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#), 19 марта 2021 г. п. 105.

надзора и контроля за ними».<sup>86</sup> Следует изменить текст Законопроекта соответствующим образом.

72. В целях мониторинга в соответствии со Статьей 35(2) Законопроекта указанные органы вправе:

«2...

1) запрашивать у органов управления неправительственной организации их распорядительные и финансовые документы;

2) 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 банковских учреждений и иных финансовых организаций;

3) направлять своих представителей для участия в проводимых неправительственной организацией мероприятиях;

4) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности неправительственной организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами и уставом;

5) в случае выявления нарушения законодательства Кыргызской Республики или совершения неправительственной организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами и уставом, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное неправительственной организации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.»

73. Аналогичным образом Проект поправок наделяет государственные органы широкими полномочиями по контролю и надзору за деятельностью иностранных неправительственных организаций. Согласно новой Статье 17, предложенной Проектом поправок, органы власти могут, среди прочего, запрашивать документы, касающиеся деятельности таких организаций, и проверять соответствие их деятельности их собственным уставам, в том числе в отношении использования средств.

74. Эти положения предоставляют широкие полномочия органам государственной власти, включая Министерство юстиции, прокуратуру и налоговые органы в случае законопроекта, по надзору за деятельностью «некоммерческих НПО»/НКО. В Совместных руководящих принципах подчеркивается, что в целом положения и практика надзора и надзора за ассоциациями должны исходить из принципа минимального вмешательства государства в деятельность ассоциации.<sup>87</sup>

75. Статья 35 Законопроекта предоставляет Министерству юстиции, прокуратуре и налоговым органам полномочия запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности «некоммерческих организаций» от органов государственной статистики, налоговых органов и других органов общественного контроля и контролирующих органов, а также от банковских

86 См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 229.

87 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 228.



учреждений и других финансовых организаций. Отмечается, что право на неприкосновенность частной жизни распространяется на ассоциацию и ее членов, поэтому надзор и контроль должны иметь четкую правовую основу и быть соразмерными преследуемым ими законным целям.<sup>88</sup> Практика надзора и контроля не должна быть инвазивной и не должна быть более строгой, чем та, что применяется к частному бизнесу. Такой надзор всегда должен осуществляться на основе презумпции законности ассоциации и ее деятельности. Более того, такой надзор не должен мешать внутреннему управлению ассоциациями и не должен принуждать ассоциации согласовывать свои цели и деятельность с государственной политикой и администрацией.<sup>89</sup> Как отмечается в Совместных руководящих принципах, «*вмешательство извне в управление объединением или его текущую деятельность может предприниматься только в исключительных обстоятельствах*» и должны быть допустимы только для того, чтобы «*положить конец серьезному нарушению требований закона (например, в ситуации, когда объединение не смогло исправить такое серьезное нарушение или когда возникла необходимость предотвратить неминуемое нарушение указанных требований ввиду серьезных последствий)*».<sup>90</sup> **Законопроект не отражает вышеуказанных гарантий и его следует дополнить в этом отношении.**

76. Чрезмерный характер предусмотренных Законопроектом механизмов надзора дополнительно иллюстрируется Статьей 35(2)(3) Законопроекта, на основании которой представители уполномоченных органов могут принимать участие в событиях/деятельности «некоммерческих НПО» без уточнения цели и оснований присутствия (об основаниях проведения проверок см. п. 77 ниже). Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах, «*ни при каких обстоятельствах законы не должны предписывать или позволять присутствие на закрытых собраниях членов объединений представителей государства (за исключением тех случаев, когда они приглашены самим объединением)*».<sup>91</sup> **Рекомендуется удалить такое право, предоставляемое Статьей 35(2)(3).**

77. Принимая во внимание вышеупомянутые рекомендации в отношении органов, осуществляющих надзор (пункты 69-71), в любом случае государственный надзор или контроль должны быть ограничены случаями, когда есть достаточные основания полагать, что имеет место серьезное нарушение законодательства и должны служить только для подтверждения или снятия подозрения. Однако положения о проверке должны быть четкими, не должны быть чрезмерными, нечеткими или предоставлять государственным органам слишком большую свободу действий и подлежать эффективному судебному контролю. Это может привести к злоупотреблениям и выборочному подходу, а также к непропорциональному использованию правил, что может привести к преследованиям. Кроме того, законодательство должно содержать гарантии, обеспечивающие соблюдение права на неприкосновенность частной жизни клиентов, членов и учредителей ассоциаций, а также предусматривать возмещение за любое нарушение в этой части.<sup>92</sup> В сложившейся ситуации создается впечатление, что составители Закона не проявили столь осторожного подхода и предоставили неконтролируемые полномочия некоторым государственным органам в их осуществлении надзора за

88 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 228.

89 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 228. См. также БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное предварительное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., п. 228.

90 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 177.

91 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 176.

92 Там же, БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), пп. 230-231.

- «некоммерческими НПО». В любом случае ни один надзорный орган не должен иметь полномочий проверять выполнение целей учредительных документов, что должно находиться в исключительной компетенции НПО и их членов (см. пункт 84 ниже). Наконец, из-за отсутствия ясности в отношении сферы действия Законопроекта также представляется, что эти механизмы надзора потенциально могут применяться ко всем типам НПО, включая политические партии и религиозные организации (см. подраздел III.3 выше).
78. Ввиду вышеизложенного, **надзорные и контрольные полномочия, предусмотренные Законопроектом, противоречат свободе объединений, запрету на дискриминацию и праву на уважение частной жизни. В связи с отсутствием обоснования законной цели или конкретной необходимости внесения этих поправок, а также с учетом требований, изложенных в цитируемых выше международных документах, более конкретно рекомендуется лишить прокуратуру и Генеральную прокуратуру полномочий по надзору за «некоммерческими» НКО, снять полномочия уполномоченных государственных органов по проверке соответствия деятельности, которую осуществляют «некоммерческие НКО», их учредительным документам и более четко разграничить любые надзорные полномочия.**
79. Статьей 24 Законопроекта предусмотрено, что НПО могут осуществлять один или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством и соответствующих целям общественной организации, изложенным в ее учредительных документах и уставе (пункт 1), и что Законодательством Кыргызской Республики могут быть установлены ограничения на виды деятельности, которыми вправе заниматься негосударственные организации отдельных видов (п. 2).
80. В связи с этим отмечается, что ограничения отдельных видов деятельности, предусмотренные пунктом 2 Статьи 24 Законопроекта, носят открытый характер, поскольку Законопроект не разъясняет порядок и обстоятельства, при которых такие ограничения налагаются. Это положение приводит к правовой неопределенности и дает свободу для широкого толкования, в том числе для процесса регистрации, в рамках которого требуется обширная документация и в которой может быть отказано, если предоставленная информация будет признана недостаточной. Аналогичные замечания делаются в отношении пункта 3 Статьи 24 Законопроекта.
81. Статья 25(3) Законопроекта предусматривает, что создание и деятельность общественных объединений *«посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан преследуются в соответствии с законом».*
82. Как уже отмечалось в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии 2013 г.: *«В целом, государство обязано не вмешиваться в основные виды деятельности любого образованного объединения. Сразу же после создания объединения, основные взаимоотношения строятся между этой структурой и его членами, а также между ней и лицами, которые членами не являются. Надзор и вмешательство со стороны государства должны быть ограничены случаями, когда они необходимы для защиты членов объединения, общества или прав других лиц. По этой причине некоммерческие организации не должны подвергаться руководящим указаниям органов власти. Из принципа независимости объединений от органов государственной власти логически вытекает соображение, что*

*объединения должны иметь право принимать решения относительно своей внутренней структуры, отбирать и руководить своими сотрудниками и иметь свои собственные активы. Государство не должно давать указания относительно порядка управления и деятельности объединений»<sup>93</sup>*

83. Хотя государства имеют право удостовериться в том, что цель и деятельность ассоциации соответствуют их законодательству, при условии, что такое законодательство соответствует международным стандартам в области прав человека, они должны делать это в порядке, совместимом с их обязательствами по международным правовым инструментам. В частности, эти законные цели не должны использоваться в качестве предлога для контроля над ассоциациями или ограничения их способности выполнять свою законную работу, а также не должны приводить к попыткам заклеить и подвергнуть остракизму некоторые организации гражданского общества исключительно на основе иностранного финансирования.<sup>94</sup> **Рекомендуется пересмотреть эти положения и исключить те из них, которые представляют собой неправомерное и чрезмерное вмешательство государственных органов в деятельность и внутренние дела «некоммерческих НПО».**
84. Кроме того, Законопроект позволяет Министерству юстиции и другим государственным органам проверять соответствие деятельности «некоммерческих НПО», в том числе расходования средств и использования иного имущества, целям, изложенным в ее учредительных документах и уставе (Статья 34(2)(4) Законопроекта). Столь широкие надзорные полномочия в этом и других положениях вызывают особую озабоченность, учитывая, что обеспечение соблюдения целей и задач организации должно быть делом ее учредителей, членов и участников, а не государственных органов. Как указано в Совместных руководящих принципах, *«Инспектирование, главной целью которого является проверка соблюдения внутренних процедур объединения, представляется недопустимым [...] Помимо этого, на объединения ни при каких обстоятельствах не должны налагаться санкции лишь на том основании, что их деятельность осуществляется с нарушением их собственных внутренних правил и процедур (при условии, что эта деятельность не является иным образом противозаконной).»<sup>95</sup>* В основе такого подхода лежат общие принципы самоуправления и независимости ассоциаций.<sup>96</sup> Более того, при отсутствии доказательств обратного деятельность объединений следует считать законной.<sup>97</sup> **Это и другие положения Законопроекта, которые предусматривают контроль со стороны органов государственной власти и могут предполагать наложение санкций в случае несоответствия учредительным документам «некоммерческой организации», недопустимы и должны быть исключены полностью,** тем более что это основание потенциально может привести к ликвидации НПО (см. Подраздел III.9 ниже).

93 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное предварительное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., п. 75.

94 См., например, Венецианская комиссия, Заключение по проекту закона Венгрии о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, CDL-AD(2017)015, пар. 41.

95 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 178. См. также, например, Венецианская комиссия, Заключение по Закону Азербайджанской Республики о неправительственных организациях (общественных ассоциациях и фондах) с поправками, CDL-AD(2014)04, пар. 77.

96 БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное предварительное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики](#), CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., п. 73.

97 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), Принцип 1.

85. Пункт 5 статьи 35 Законопроекта предусматривает, что Генеральная прокуратура или Министерство юстиции вправе направить в подразделение ИНКО мотивированное решение в письменной форме о запрете реализации заявленной к реализации программы или ее части на территории Кыргызской Республики. При получении такого решения подразделение ИНПО прекращает деятельность по реализации данной программы в части, указанной в Рекомендации. Неясно, на каком основании может быть объявлен такой запрет. Как указано в Совместных руководящих принципах, *«вмешательство извне в управление объединением или его текущую деятельность может предприниматься только в исключительных обстоятельствах»* и *«вмешательство допустимо лишь в том случае, когда необходимо положить конец серьезному нарушению требований закона»*.<sup>98</sup> К ним могут относиться случаи, когда цели и деятельность ассоциации способствуют пропаганде войны, разжиганию национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, как это определено в соответствии с международными стандартами в области прав человека, а также достижению целей, которые несовместимы с демократией или запрещены законами, которые сами по себе не противоречат этим стандартам.<sup>99</sup> Более того, санкции, представляющие собой фактическую приостановку деятельности, *«следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы»* и *«окончательное решение о введении жестких санкций такого рода или об их пересмотре должен принимать судебный орган»*.<sup>100</sup> Таким образом, **возможность запретить реализацию программы филиалом или подразделением ИНПО должна быть сведена к крайне ограниченному числу исключительных обстоятельств, упомянутых выше, предусмотренных законом и решение должен выносить или пересматривать судебный орган.**
86. Наконец, Статья 32 Законопроекта вводит ограничения на участие лиц, занимающих государственные или муниципальные должности, в органах управления, попечительских или наблюдательных советах, иных органах ИНКО. Указанные лица не могут заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства, если иное не установлено законодательством Кыргызской Республики.
87. МПГПП (и ЕКПЧ) прямо признают возможность наложения определенных ограничений на осуществление права на свободу ассоциации некоторыми государственными должностными лицами. Такие ограничения могут быть оправданы в случаях, когда создание ассоциации или вступление в нее будет противоречить общественным обязанностям и/или поставит под угрозу политический нейтралитет соответствующих государственных должностных лиц. Кроме того, в случае каждого ограничения по-прежнему должен соблюдаться принцип соразмерности. Полный запрет на участие лиц, занимающих государственные или муниципальные должности, в органах управления, попечительских или наблюдательных советах и иных органах ИНКО представляется несоразмерным. Следует отметить, что, по мнению ЕСПЧ, категория лиц, подлежащих этим ограничениям, должна быть ограничена, а государственная должность или государственное финансирование должности вряд

98 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 177.

99 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 179.

100 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 239.

ли будут достаточными основаниями для таких ограничений. **Рекомендуется обеспечить, чтобы любые ограничения, которые вводятся в отношении государственных служащих или лиц, занимающих государственные должности в этом отношении, были необходимыми и соразмерными.**

## 8. ФИНАНСИРОВАНИЕ

88. Статья 27(2) Законопроекта предусматривает, что ограничения на источники доходов отдельных видов НПО могут быть установлены законом. Как подчеркивается в Принципе 7 Совместных руководящих принципов, ассоциации должны иметь средства для достижения своих целей, а это означает, что они должны иметь возможность доступа к ресурсам различных типов, включая финансовые, натуральные, материальные и человеческие ресурсы, из различных источников, включая государственные или частные, внутренние, иностранные или международные.<sup>101</sup> Необоснованные ограничения источников финансирования могут отрицательно сказаться на осуществлении деятельности НПО и поставить под угрозу само их существование. Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций, *«ассоциации — зарегистрированные и незарегистрированные — могут искать, получать и использовать финансирование и другие ресурсы от физических и юридических лиц, будь то отечественных, иностранных или международных, без предварительного разрешения или других неправомерных препятствий, в том числе от отдельных лиц; ассоциаций, фондов или других организаций гражданского общества; правительств иностранных государств и агентств по оказанию помощи; частного сектора; Организации Объединенных Наций и других организаций».*<sup>102</sup> Любые ограничения доступа к ресурсам, в том числе из-за рубежа, должны быть не только предусмотрены законом, но и преследовать законную цель, быть необходимыми и соразмерными преследуемым целям. В настоящее время ограничение сформулировано широко, и **рекомендуется внести четкие формулировки в положение, где могут применяться определенные ограничения при получении определенных видов ресурсов при условии, что они соответствуют строгим требованиям международных стандартов в области прав человека и также применяются таким же образом к другим юридическим лицам, таким как частные предприятия.**
89. Статья 34(6) Законопроекта гласит, что подразделение ИНПО обязано информировать органы государственной статистики и налоговой службы, а также Министерство юстиции *«об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Кыргызской Республики программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Кабинетом Министров Кыргызской Республики».* Пункт 6 Статьи 35 Законопроекта предусматривает, что в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обороны страны и безопасности государства Генеральная прокуратура

101 БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), п. 102.

102 КПЧ ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 81 (г).



- или Министерство юстиции могут вынести в письменной форме мотивированное решение о запрете подразделению ИНПО направлять денежные средства и иное имущество определенным получателям этих средств и иного имущества.
90. Эти положения наделяют Генеральную прокуратуру и Министерство юстиции широкими полномочиями по вмешательству во внутренние дела ИНПО без указания каких-либо обоснований или ограничений для этого. Как упоминалось выше, государственный надзор должен ограничиваться случаями, когда есть разумные основания подозревать, что имели место или могут произойти серьезные нарушения закона. Более того, формы такого контроля не должны быть необоснованными, чрезмерно инвазивными или нарушающими законную деятельность.
91. Кроме того, ассоциации должны иметь право изыскивать, получать и использовать финансовые, материальные и человеческие ресурсы, будь то внутренние, иностранные или международные, для осуществления своей деятельности. В частности, государства не должны ограничивать или блокировать доступ объединений к ресурсам по признаку гражданства или страны происхождения их источника, а также не должны подвергать стигматизации тех, кто получает такие ресурсы. На эту свободу распространяются только требования законов, которые обычно применимы к таможенному и валютному регулированию, предотвращению отмывания денег и терроризма, а также требования, касающиеся прозрачности и финансирования выборов и политических партий, в той мере, в какой эти требования сами по себе соответствуют международным стандартам в области прав человека.<sup>103</sup>
92. В определенных обстоятельствах требование о предоставлении информации может быть законным, например, для ассоциаций, которые получают государственное финансирование для своей деятельности, чтобы гарантировать, что налогоплательщики имеют доступ к информации об уставах, программах и финансовых отчетах ассоциаций. Однако любые такие требования к отчетности не должны создавать чрезмерного и затратного бремени для ассоциаций и должны быть пропорциональны сумме полученного финансирования. В Законопроекте, по-видимому, не проводится такого разграничения.
93. **Рекомендуется пересмотреть обязанность филиалов и подразделений ИНПО отчитываться о распределении средств, использовании и фактическом расходовании этих средств, программах, предназначенных для реализации, и средствах, предоставленных физическим и юридическим лицам, для обеспечения того, чтобы они не были обременительными и более строгими, чем те, которые применимы к другим организациям, таким как частные предприятия. В частности, требование отчетности перед налоговыми органами может быть приемлемым при условии, что сопоставимые обязательства распространяются на иностранные филиалы частных компаний. Полномочия, предоставленные Генеральной прокуратуре и Министерству юстиции по вынесению решения о запрещении осуществления (части) деятельности ИНПО и направления денежных средств и иного имущества определенным получателям на основании охраны конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан следует снять.**

103 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 192.

## 9. САНКЦИИ И ЛИКВИДАЦИЯ

94. Статья 20 Законопроекта устанавливает основания, по которым может быть ликвидирована «некоммерческая НПО». К ним относятся случаи, когда «некоммерческая НПО» не имеет ресурсов, необходимых для достижения своих целей, и вряд ли получит их; если она не может достичь поставленных целей или внести в них необходимые коррективы; если ее деятельность отклоняется от целей, предусмотренных в ее уставе; и в других случаях, предусмотренных законодательством. Статья 21 устанавливает порядок ликвидации. Пункт 4 Статьи 35 Законопроекта предоставляет дополнительные основания для обращения в суд с заявлением о ликвидации «некоммерческой неправительственной организации», устанавливая, что *«Нарушения Конституции и законодательства Кыргызской Республики, систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставу неправительственной организации, систематическое непредставление неправительственной организацией в установленный срок сведений, предусмотренных настоящим Законом, является основанием для обращения органов прокуратуры Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Республики или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной неправительственной организации»*.
95. Перечень оснований для ликвидации, предусмотренный в Законопроекте, является широким, расплывчатым и допускает произвольное толкование. Как было сказано выше, контроль за соответствием деятельности «некоммерческой общественной организации» заявленным целям и задачам, изложенным в ее учредительных документах, является проблематичным. Кроме того, положения о ликвидации наделяют уполномоченные органы чрезмерными дискреционными полномочиями по оценке деятельности, осуществляемой НПО. Таким образом, основания для обращения в суд с заявлением о ликвидации «некоммерческой организации» носят несоразмерный характер. В то время как ссылка на «систематическое» подразумевает, что имел место неоднократный вопрос о соблюдении «некоммерческими организациями» требования осуществления деятельности в соответствии с уставом организации и предоставления информации, предусмотренной настоящим законопроектом, в установленный срок, отмечается, что эти требования сами по себе проблематичны, поскольку «некоммерческие НПО» в принципе должны иметь возможность беспрепятственно осуществлять любую деятельность при условии, что их деятельность соответствует действующему законодательству. Это еще более усугубляется обременительным характером обязательств по отчетности, в том числе перед органами, для которых такого обоснования не существует (такими как Генеральная прокуратура, Министерство юстиции и прокуратура), с одной стороны, а с другой стороны, широкими полномочиями государственных органов по контролю за внутренними делами НПО. Это еще более осложняется отсутствием системы, с помощью которой можно было бы применять прогрессивные наказания в ситуациях, в которых установлено нарушение закона со стороны.
96. В целом, любое наказание или санкция, равнозначная фактическому роспуску или запрету ассоциации, должны быть пропорциональны неправомерному поведению ассоциации и ни в коем случае не могут использоваться в качестве инструмента для порицания или подавления ее создания и деятельности.<sup>104</sup> Ассоциации не должны запрещаться или распускаться из-за незначительных нарушений или

104 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 252.

других нарушений, которые можно легко исправить. Кроме того, ассоциации должны быть надлежащим образом предупреждены о предполагаемом нарушении и должны иметь широкие возможности для исправления нарушений и незначительных проступков, особенно если они носят административный характер. Ни при каких обстоятельствах ассоциации не должны подвергаться санкциям только на том основании, что их деятельность нарушает их собственные внутренние правила и процедуры (при условии, что такая деятельность не запрещена законами, которые сами по себе соответствуют международным стандартам в области прав человека).<sup>105</sup>

97. **Рекомендуется исключить основания для ликвидации «некоммерческих НПО», упоминаемые в настоящее время в Законопроекте, и вместо этого предусмотреть, чтобы такая санкция применялась только в качестве крайней меры и только в случае осуществления «некоммерческой НПО» деятельности, запрещенной законами, которые сами по себе соответствуют международным стандартам в области прав человека. Следует рассмотреть вопрос о применении ряда санкций различной степени строгости в зависимости от серьезности несоблюдения правовых предписаний (например, официальные предупреждения, штрафы, временная приостановка), которые позволили бы организациям принять корректирующие меры (или подать соответствующие апелляции), прежде чем предпринять суровый шаг по ликвидации «некоммерческой НПО», что должно быть крайней мерой.**
98. Кроме того, в Законопроекте и Проекте поправок прямо не указано, что санкции должны применяться с должным соблюдением принципа соразмерности. **Этот принцип должен быть четко изложен в применимом законодательстве.**
99. Несоблюдение пунктов 5 и 6 Статьи 35 Законопроекта может привести к ликвидации филиала или подразделения ИНПО. Статья 35(4) предусматривает, что в случае нарушения ИНПО закона или совершения действий, противоречащих заявленным целям и задачам, органы прокуратуры и Министерство юстиции Кыргызской Республики вправе вынести письменное предупреждение руководителю соответствующего подразделения ИНПО с указанием нарушения и срока его устранения, который должен быть ограничен одним месяцем. Статья 20(4) Законопроекта предусматривает, что ИНПО также может быть ликвидирована. *«...1) в случае ликвидации соответствующей иностранной неправительственной организации; 2) в случае систематического непредставления предусмотренных настоящим Законом сведений об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Кыргызской Республики программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Кабинетом Министров Кыргызской Республики; 3) в случае если его деятельность не соответствует целям, предусмотренным учредительными документами;...».*
100. Как отмечалось выше, любое наказание или санкция, равнозначная фактическому роспуску или запрету ассоциации, должны быть пропорциональны правонарушению поведению ассоциации и ни в коем случае не могут

---

105 Там же, п. 178.

использоваться в качестве инструмента для порицания или подавления ее создания и деятельности.<sup>106</sup> Основания для ликвидации филиала или подразделения ИНПО являются чрезмерно широкими и допускают произвольное толкование. Приведенные выше рассуждения (см. пункты 95–97 выше) также применимы и в этом случае.

101. **Разработчикам Закона рекомендуется ограничить основания для возможного прекращения деятельности филиала или подразделения ИНПО теми случаями, когда ее деятельность запрещена законами, которые сами по себе соответствуют международным стандартам в области прав человека.**
102. Статьей 17 Проекта изменений также предусмотрены санкции за ситуации, при которых ИНПО не предоставила запрашиваемую информацию, в случае нарушения законодательства Кыргызской Республики или совершения ее структурным подразделением действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами. Здесь актуальны те же опасения, что и в отношении Законопроекта. В частности, совершение совершенно законных действий, выходящих, например, за рамки устава организации, никоим образом не должно быть основанием для отзыва регистрации и приостановления деятельности организации или части организации.

## 10. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ПЕРЕРЕГИСТРАЦИИ

103. Статья 37(3) Законопроекта предусматривает, что существующие организации должны быть перерегистрированы до 31 декабря 2023 года в соответствии с требованиями Законопроекта, а те, которые не прошли перерегистрацию в соответствии с новыми требованиями, считаются ликвидированными с 1 января 2024 года. (п. 4). ИНПО должны пройти государственную регистрацию до 31 декабря 2023 года, а в случае ее отсутствия ликвидироваться с 1 января 2024 года.
104. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах, перерегистрация не должна требоваться автоматически после внесения изменений в законодательство об ассоциациях, а продление регистрации может потребоваться только в исключительных случаях, когда должны вступить в силу существенные и фундаментальные изменения.<sup>107</sup> В таких случаях компетентные органы должны сначала уведомить соответствующую ассоциацию о необходимости перерегистрации и должны предоставить им достаточный переходный период, чтобы ассоциации могли соответствовать новым требованиям.<sup>108</sup> Как отметил Специальный докладчик ООН, «вновь принятые законы не должны требовать от всех ранее зарегистрированных ассоциаций перерегистрации, с тем чтобы существующие ассоциации были защищены от произвольного отказа или перерывов в проведении своей деятельности», и что регистрация должна быть скорее вопросом уведомления, а не процедурой получения разрешения.<sup>109</sup> В любом случае, даже если они не перерегистрируются, ассоциации должны иметь возможность продолжать свою деятельность, не считаясь при этом действующими незаконно. Предлагаемые изменения, по-видимому, не содержат обоснования перерегистрации или ликвидации из-за невыполнения этого требования, в том

106 БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместные руководящие принципы по свободе объединений* (2014), пп. 192 и 252.

107 Там же, п. 165.

108 Там же, п. 165.

109 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Доклад 2012 г. Совету ООН по правам человека, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 62.

числе для тех существующих ассоциаций, которые не соответствуют новым регистрационным требованиям, таким как минимальное количество членов. В связи с этим **рекомендуется убрать положение о перерегистрации всех НПО и ИНПО.**

## 11. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

105. В свете вышеизложенного в Экстренном промежуточном заключении делается вывод о том, что Законопроект и Проект поправок об иностранных представителях несовместимы с международными стандартами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ в области человеческого измерения. Учитывая серьезные недостатки, присущие двум наборам поправок, для приведения их в соответствие с принципами прав человека потребуются всеобъемлющие, существенные и фундаментальные изменения, равносильные полной переработке редакции. Поэтому БДИПЧ призывает инициаторов предлагаемых поправок полностью отказаться от них и не продолжать процесс их принятия.

## IV. «ИНОСТРАННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ»

---

106. Прежде всего, БДИПЧ отмечает, что второй набор поправок, касающихся так называемых «иностранных представителей», аналогичен, если не почти идентичен Проекту поправок, касающемуся «иностранных агентов», который БДИПЧ рассмотрело совместно с Венецианской комиссией в 2013 г., за исключением замены термина «иностраный агент» на «иностраный представитель» и отмены обязательства для «иностранных представителей»/«иностранных агентов» помечать свои сообщения/публикации как исходящие от таких лиц. Поэтому опасения, высказанные в том Совместном заключении, безоговорочно повторяются здесь же. Следовательно, **соответствующим заинтересованным сторонам в Кыргызской Республике следует полностью пересмотреть проект поправок и не добиваться их принятия Жогорку Кенешем.**
107. Действительно, как подчеркивалось в Совместном заключении 2013 г., предлагаемые проекты поправок вызывают следующие основные опасения:
- несоответствие принципу правовой определенности и предсказуемости определения «иностранные представители», особенно значения осуществления «политической деятельности», что делает неясным объем понятия и связанные с ним обязательства и тем самым допускает неограниченную свободу действий со стороны исполнительных органов (см. Раздел 3 Совместного заключения 2013 г.);
  - риск стигматизации определенных организаций, осуществляющих законную деятельность, в том числе адвокатию и участие в общественных делах/дебатах, а также потенциальное формирование недоверия, страха и враждебности по отношению к таким организациям, в том числе со стороны общественности и государственных учреждений/органов, что делает их работу/деятельность чрезмерно затруднительной (см. Раздел 3 Совместного заключения 2013 г.);



- отсутствие обоснования введения новых ограничений; БДИПЧ хотело бы повторить, что легитимность цели обеспечения «прозрачности» финансирования ассоциаций сама по себе не является легитимной целью в соответствии с международными договорами о правах человека (см. выше);
  - несоблюдение принципа недискриминации, закрепленного в Статье 26 МПГПП, поскольку такие обязательства применимы на основании происхождения финансирования таких организаций (см. Раздел 3 Совместного заключения 2013 г.);<sup>110</sup>
  - несоразмерные обязательства, возлагаемые на так называемых «иностранных представителей», в том числе чрезмерно обременительные и затратные требования к отчетности, учитывая, в частности, что эти обязательства распространяются на все такие организации, независимо от их размера и сферы деятельности, и что они сочетают ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты, а также аудиторские требования, что делает соблюдение таких правил чрезвычайно сложным и затратным, без четкого обоснования наложению дополнительных обязательств именно на такие организации (см. Раздел 4 Совместного заключения 2013 г.);
  - тот факт, что средства контроля, в том числе возможность проведения внеплановых проверок, не имеют под собой четких правовых оснований и не санкционированы судебным решением, что может иметь сдерживающий эффект, а также может представлять собой инструмент потенциального запугивания и преследования в руках властей, который может быть использован против организаций, высказывающих критику или несогласие (см. Раздел 5 Совместного заключения 2013 г.);
  - поправки к Уголовному кодексу, предусматривающие штрафы и лишение свободы за определенные виды деятельности, не соответствуют нормам правовой определенности, предсказуемости и конкретности уголовного закона, что требует четкого и точного определения уголовных преступлений и связанных с ними наказаний, чтобы лицо знало из формулировки соответствующей уголовной нормы, какие деяния влекут за собой уголовную ответственность (см. Раздел 7 Совместного заключения 2013 г.).
108. Следует отметить, что при этом БДИПЧ также хотело бы сослаться на недавнюю судебную практику Европейского суда по правам человека в отношении законодательства об «иностранных агентах», в котором делается вывод о том, что оно не соответствует праву на свободу по принципу «законности» и «необходимости в демократическом обществе».<sup>111</sup>

---

110 В этом отношении в Совместных руководящих принципах отмечается: «при том, что иностранное финансирование неправительственных организаций может вызывать некоторую законную обеспокоенность, при разработке нормативных актов необходимо стремиться снять эту обеспокоенность при помощи способов, не включающих всеобщий запрет или другие чрезмерно ограничительные меры»; См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 219.

111 См. ЕСПЧ, «Экозащита и другие против России» (обращение № 9988/13 и 60 других), решение от 14 июня 2022 г., в котором делается вывод о том, что такое законодательство не было ни предписано законом, ни необходимо в демократическом обществе, и отмечается, в частности, что концепции «политическая деятельность» и «иностранное финансирование» были недостаточно предсказуемы и не имели достаточных гарантий против злоупотреблений, что не было уместных и достаточных оснований для введения такого нового статуса и наложения дополнительных требований или ограничений на зарегистрированные организации, а санкции за нарушения были непредвиденными и непропорциональными, также отмечается значительное сдерживающее влияние на решение изыскивать или принимать любое количество иностранного финансирования.

## V. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

---

109. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство о том, что «законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения» (Копенгагенский документ 1990 г., параграф 5.8). Более того, в ключевых обязательствах указано, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 г., п. 18.1). Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах по свободе объединений:

*«В процессе разработки и реализации любых норм или практических мер, касающихся деятельности объединений, необходимо проводить консультации с объединениями и их членами. Объединения должны иметь доступ к информации и заблаговременно получать надлежащее уведомление о начале процесса консультаций. Помимо этого, такие консультации должны носить конструктивный и характер, позволять широкое участие, в них должны участвовать заинтересованные стороны, представляющие различные точки зрения, в том числе противоположные, а также взгляды, содержащие критику вносимых предложений. Необходимо обязать органы власти, ответственные за проведение консультаций, реагировать на предложения, вносимые участниками консультаций, – особенно если мнения этих участников отвергаются.»<sup>112</sup>*

110. Для их эффективности Консультации по проектам законодательства и политики должны быть инклюзивными и предоставлять соответствующим заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по проектам законодательства, в то время как государство должно создать адекватный и своевременный механизм обратной связи, с помощью которого государственные органы должны признавать и реагировать на предложения, предоставляя четкие обоснования для включения или невключения определенных комментариев/предложений. Чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы консультаций должны позволять вносить свой вклад на ранней стадии и на протяжении всего процесса, то есть не только при подготовке проекта соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в Парламенте (например, посредством организации общественных слушаний).

111. 2 ноября 2022 года Законопроект был опубликован на правительственном веб-сайте Департаментом правового обеспечения Президента и Кабинета Министров с указанием электронной почты для подачи предложений. При этом не были указаны сроки направления предложений по проекту со стороны общественных организаций/ОГО, а также не были изложены иные подробности, касающиеся порядка проведения общественных консультаций, в соответствующих публичных документах. Следовательно, общественность не была должным образом проинформирована о времени, отведенном для подачи комментариев, что

---

112 БДИПЧ-Венецианская комиссия, [Совместные руководящие принципы по свободе объединений](#) (2014), п. 106.

поставило под сомнение открытость, прозрачность и подлинность общественных консультаций, что в конечном итоге может подорвать доверие к процессу.

112. Также отсутствует информация об органе, отвечающем за рассмотрение предложений, сроках и порядке его работы, соответствующих этапах процесса и о том, будет ли у общественности возможность предоставить дополнительные комментарии на более позднем этапе законодательного процесса. При этом в Пояснительной записке к законопроекту отмечается, что он был размещен на официальном сайте Кабинета Министров КР для всеобщего обсуждения и поступившие предложения *«были учтены при доработке законопроекта»*. Если это означает, что общественные консультации завершены, то неясно, привел ли к настоящему времени процесс обсуждения Законопроекта к каким-либо серьезным изменениям в проекте, вынесенном на обсуждение, и были ли учтены какие-либо предложения (и если нет, то по какой причине). Хотя готовность организовать некую форму общественных консультаций в ходе законотворческого процесса приветствуется, формат таких общественных консультаций и отсутствие надлежащего и своевременного механизма обратной связи могут вызвать сомнения в том, были ли или будут ли общественные консультации эффективными и инклюзивными, как указано выше. Это также может свидетельствовать о том, что власти рассматривали этот процесс как чистую формальность.
113. Разработчики Закона подготовили Пояснение к законопроекту, в котором перечислен ряд причин, обосновывающих планируемую реформу. Однако в нем не упоминаются исследования и оценка воздействия, на которых основаны эти выводы. В пояснительной записке сделан вывод о том, что принятие Законопроекта не повлечет социальных, экономических, гендерных, экологических, коррупционных последствий. В нем также указывается, что выделение источников финансирования из государственного бюджета для реализации положений Закона не требуется. Далее в нем говорится, что *«данный законопроект не затрагивает вопросы бизнеса и не требует проведения анализа регулятивного воздействия»*.
114. В то же время отсутствует информация о том, когда и как была проведена оценка регулирующего воздействия, а также оценка воздействия предлагаемых законодательных инициатив на гендерный вопрос, разнообразие и права человека, включая сбор соответствующих данных, позволяющих провести анализ. Законопроект создает значительно более ограничительную среду по сравнению с действующей законодательной базой для ассоциаций. Новые обременительные требования к отчетности и расширенные полномочия государственного надзора также окажут негативное влияние на функционирование оставшихся ассоциаций — с таким же непропорциональным негативным воздействием на более мелкие организации с недостаточными ресурсами, работающие в не получающих должного охвата сообществах. Эти соображения должны лежать в основе оценки воздействия, и любые потенциальные преимущества закона должны быть тщательно взвешены относительно отрицательного влияния закона на осуществление права на свободу ассоциации.
115. Воздействие Законопроекта необходимо рассматривать также с точки зрения гендера, разнообразия и межотраслевого воздействия, чтобы гарантировать, что все лица и группы, в том числе мужчины, женщины и небинарные люди, лица с ограниченными возможностями, молодежь и пожилые люди, этнические, национальные или религиозные общины не подвергнутся неблагоприятному воздействию предлагаемого законодательства. Последствия принятия указанного

Законопроекта, особенно с учетом уже высказанных опасений по поводу его содержания, могут быть значительными для женских и молодежных организаций, сообществ и групп ЛГБТ и меньшинств.

116. Кроме того, представляется, что мониторинг исполнения действующего законодательства, регулирующего деятельность НКО, в том числе его последних поправок от июня 2021 г., не проводился ни в какой момент времени для обеспечения доказательности процесса принятия политики и законодательства путем сбора доказательств того, что оказалось действенным, измерения влияния и, следовательно, эффективности существующей государственной политики и принятых законов и принятия обоснованного решения.
117. Как отмечалось, 21 ноября 2022 года Проект изменений в отношении иностранных представителей был опубликован 21 ноября 2022 года для всеобщего обсуждения на официальном сайте Жогорку Кенеша<sup>113</sup>. Как и в пояснительной записке к Законопроекту, пояснительная записка к Проекту изменений не предусматривает социальных, экономических, гендерных, экологических, коррупционных последствий. В ней также указывается, что выделение источников финансирования из государственного бюджета для реализации положений Закона не требуется. Далее в нем говорится, что *«данный законопроект не затрагивает вопросы бизнеса и не требует проведения анализа регулятивного воздействия»*. Таким образом, аналогичные замечания применимы к процессу подготовки Законопроекта.
118. Далее подчеркивается, что для обсуждения должно быть выделено достаточно времени, а в Жогорку Кенеше должны быть проведены содержательные дебаты по обеим законодательным инициативам, принимая во внимание их далеко идущие последствия для основных прав человека.
119. В свете вышеизложенного **органам государственной власти рекомендуется обеспечить, чтобы Законопроект и Проект поправок стали предметом инклюзивных, широких и эффективных консультаций, в том числе с гражданским обществом и представителями различных сообществ, с равными возможностями для участия женщин и мужчин, и чтобы было выделено достаточно времени для содержательных парламентских дебатов. В соответствии с изложенными выше принципами консультации должны проводиться своевременно, чтобы у общественности было достаточно времени для внесения своего вклада на всех этапах законотворческого процесса, в том числе до Парламента. Должен быть надлежащий механизм обратной связи. В качестве важного элемента качественного законотворчества следует также внедрить последовательную систему мониторинга и оценки исполнения Закона и его воздействия, которая позволит эффективно оценивать действие и эффективность Законопроекта после его принятия.**<sup>114</sup>

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

<sup>113</sup> Доступно по адресу <<http://www.kenesh.kg/ru/article/show/9730/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-21-noyabrya-2022-goda-ynositsya-proekt-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorie-zakonodatelnye-akti-kirgizskoy-respubliki-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-nekommercheskih-organizatsiyah-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-gosudarstvennoy-registratsii-yuridicheskikh-lits-filialov-predstavitelystv-ugolovnyy-kodeks-kirgizskoy-respubliki>>.

<sup>114</sup> См. ОЭСР, *Международная практика оценки постфактум* (2010 г.).