**АНАЛИЗ**

**проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Законы Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»)**

31 декабря 2019 года на официальном сайте Жогорку Кенеша был размещен проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Законы Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)») для общественного обсуждения. В качестве инициатора выступает депутат Жогорку Кенеша Б. К. Райымкулов[[1]](#footnote-1).

Необходимо отметить, что названным законопроектом предусматривается обязать некоммерческие организации предоставлять дополнительную отчетность государственным органам с большим объемом информации о своей служебной деятельности, включая сведения об источниках доходов, расходах, численности и составе работников, об оплате их труда. Таким образом, предлагаемая инициатива является, по сути, очередной попыткой властей установить более жесткий контроль за некоммерческим сектором.

Учитывая вышеизложенное, а также принимая во внимание, что общественный фонд «Правовая Клиника «Адилет» на постоянной основе осуществляет мониторинг законодательных инициатив, затрагивающих права и свободы человека, наши юристы провели анализ положений проекта на предмет соответствия Конституции и международным стандартам прав человека. В ходе проведенного анализа выявлен ряд правовых норм, содержащих угрозы демократическим ценностям, а также фундаментальным правам человека. Отдельные нормы инициированного проекта прямо противоречат законодательству республики.

**1.** Законопроектом предлагается изложить статью 17 Закона «О некоммерческих организациях» в следующей редакции:

«1. Некоммерческая организация предоставляет информацию о своей деятельности уполномоченному органу в области официальной статистики и органам налоговой службы, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и учредительными документами некоммерческой организации.

Размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны.

2. Некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет грантовых, бюджетных, а также иных денежных и материальных средств, предоставленных на безвозмездной основе, ежегодно до 1 апреля представляет на специализированном сайте регистрирующего органа информацию об источниках формирования и направлениях расходования имущества.

Форма и порядок предоставления информации определяется Правительством Кыргызской Республики».

**2.** Вместе с тем, в часть 3 статьи 12 статьи 12 Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» предлагается внести соответствующие изменения, согласно которым при государственной перерегистрации юридического лица некоммерческие организации дополнительно будут представлять в регистрирующий орган:

- прежние учредительные документы;

- учредительные документы в двух экземплярах в новой редакции либо с внесенными изменениями и дополнениями;

- информация об источниках поступления финансовых средств и иного имущества с момента первичной регистрации;

- статистическая отчетность, утвержденная органами официальной статистики;

- справка органов налоговой службы о наличии или отсутствии задолженности по налогам.

**3.** Кроме того, проектом предлагается, что налоговый орган и (или) орган Социального фонда вправе обратиться в суд с заявлением о принудительной ликвидации юридического лица в случае непредоставления им ежемесячных отчетов в налоговый орган и (или) орган Социального фонда в течение **одного года,** вместо двух лет, как это предусмотрено в действующей редакции статьи 14 Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)».

**4.** Таким образом, предлагаемый депутатом Жогорку Кенеша Б. К. Райымкуловым законопроект направлен на ужесточение государственного регулирования деятельности некоммерческих организаций путем установления целого ряда обязательств по предоставлению сведений о служебной деятельности, которые НКО итак указывают в своих отчетах согласно действующему законодательству.

**5.** В Кыргызской Республике систематически предпринимаются попытки взять некоммерческий сектор под жесткий государственный контроль путем инициирования проектов законов, направленных на сужение демократического пространства, а также угрожающих свободе объединений, относящейся к общепризнанным принципам и нормам международного права. В 2013-2015 годах Жогорку Кенеш предпринял очередную попытку внести изменения в Закон «О некоммерческих организациях». Поправки предусматривали наделение НКО статусом иностранных агентов, что налагало на них ряд несоразмерных ограничений и могло бы серьезно затруднить получение правозащитными организациями международной поддержки. Благодаря активной позиции гражданского общества и международных организаций, после двухлетней борьбы парламент был вынужден отклонить данные законодательные поправки.

**6.** Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) своевременно отреагировали на действия властей Кыргызстана, подготовив и передав свое заключение к обозначенному проекту Закона. В нем, в частности, отмечалось, что свобода объединения является «важной предпосылкой для других фундаментальных свобод». Данное право тесно связано с правом на свободу выражения и свободу собраний, а также с другими правами человека (свободой вероисповедания, правом на частную жизнь, запретом на дискриминацию и т.п.) Кроме того, «право каждого человека дает людям возможность объединяться и коллективно добиваться, продвигать и защищать их общие интересы». Право на объединения является центральным правом в условиях современного и плюралистического общества. Оно служит «барометром соблюдения общих стандартов защиты прав человека и уровня демократии в стране». Хотя свобода объединения не является абсолютным правом, она может быть ограничена или от нее могут совершаться отступления только в соответствии с жесткими условиями, обозначенными в международных документах по правам человека (см. статьи 4 и 22(2) МПГПП).

Неправительственные организации (НПО) играют важнейшую роль в современном демократическом обществе, так как они дают возможность гражданам объединяться в целях продвижения определенных принципов и целей. Такое вовлечение общественности, наряду с участием в формальном политическом процессе, играет исключительную по важности роль и представляет собой важнейший элемент здорового гражданского общества. Члены НПО, как и сами эти организации, пользуются фундаментальными правами человека, в числе которых право на объединения и право на выражение своего мнения.

Эти права нашли свое отражение в многочисленных международных правовых инструментах, в числе которых Всеобщая Декларация Прав Человека 1948 года (статьи 19 и 20), а также Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 года (статьи 19 и 22). Такие права также предоставлены Конституцией Кыргызской Республики (статьи 31 и 35)»[[2]](#footnote-2).

**7.** Венецианская Комиссия и БДИПЧ ОБСЕ напоминают, что «в соответствии с действующими стандартами в области прав человека «государства имеют право удовлетворяться тем, что цель и деятельность объединения соответствуют правилам, изложенным в законе» при условии, что они совершают это в «соответствии с их обязательствами по /Европейской/ Конвенции» и другими международными инструментами. При понимании того, что государственные органы должны иметь возможность осуществлять некоторый [ограниченный] контроль за деятельностью некоммерческих организаций в целях обеспечения прозрачности и подотчетности сектора гражданского общества, такой контроль не должен быть безосновательным, чрезмерно навязчивым и он не должен влечь за собой нарушение законной деятельности. Чрезмерно обременительные или дорогостоящие обязательства в части отчетности могут создать исключительные возможности для мониторинга за деятельностью некоммерческих организаций со стороны государства. Такие условия вряд ли будут способствовать эффективной реализации права на объединения. Требования в отношении отчетности не должны становиться для организации неподъемным бременем.

**Надзор со стороны государства должен быть ограничен случаями, когда есть достаточные основания полагать, что имели место или неизбежно могут наступить серьезные случаи нарушения закона. В отсутствие доказательств обратного, деятельность объединений должна считаться законной»[[3]](#footnote-3).**

**8.** В данном случае следует учесть, что принципы и нормы, содержащиеся в обозначенных международных документах, составляют международные стандарты прав человека, которые Кыргызская Республика обязана в полной мере соблюдать. Согласно части 3 статьи 6 Конституции вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами. Часть 1 статьи 40 Конституции гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Всеобщая Декларация прав человека является одним из основных международных договоров в области прав человека и представляет собой свод общепризнанных принципов и норм международного права, следовательно, выступает в качестве составной части правовой системы Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика является участницей МПГПП[[4]](#footnote-4), а также Венской Конвенции о праве международных договоров[[5]](#footnote-5), которая, в частности, устанавливает, что *каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26 Рaсtа sunt servanda).* При этом, *участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (ст. 27).*

Помимо перечисленных выше международных и конституционных норм и гарантий нормативные положения о юридической силе международных договоров содержатся также в статьях 31 и 32 Закона «О международных договорах Кыргызской Республики», согласно которым международные договоры подлежат неукоснительному соблюдению и обязательному исполнению Кыргызской Республикой с момента вступления в силу для нашей страны.

Исходя из изложенного выше, Кыргызская Республика в лице всех государственных институтов и должностных лиц обязана в точности соблюдать все обозначенные международные стандарты прав человека. Более того, наше государство взяло на себя обязательства также принимать меры по их имплементации в свое национальное законодательство надлежащим образом. При этом, вносимые в законодательные акты Кыргызстана положения не должны никоим образом умалять либо ограничивать свободы, гарантируемые общепризнанными принципами и нормами международного права.

Кроме того, в свете рассмотрения вопросов правовой силы международных договоров необходимо отметить о так называемых недоговорных нормах, которые содержатся в различных декларациях, руководствах, минимальных стандартах и т.д.

Представляется, что такие нормы должны соблюдаться в обязательном порядке, поскольку:

* они вытекают из самих международных договоров, детально раскрывая их смысл и значение;
* в теории международного права их зачастую относят к общим принципам международного права и с этой точки зрения они являются составной частью правовой системы Кыргызстана (часть 3 статьи 6 Конституции).

**9.** Следует отметить, что в августе 2019 года Министерство экономики выступило со схожей инициативой, предложив распространить действие Закона «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности» также на некоммерческий сектор. Юристами Правовой Клиники «Адилет» был проведен правовой анализ указанного законопроекта на предмет соответствия Конституции и международным стандартам прав человека, по результатам которого выявлено множество положений, необоснованно и несоразмерно ограничивающих право на свободу ассоциации, а также ряд других фундаментальных прав человека. Результаты анализа были направлены в Правительство и Министерство экономики в качестве официальных предложений в рамках общественного обсуждения и опубликованы в СМИ.

4 октября 2019 года по результатам рассмотрения предложений и комментариев к законопроекту, поступивших от гражданского общества и представителей бизнеса, Министерством экономики было принято решение о приостановлении и отзыве упомянутого законопроекта в представленной редакции.

**10.** Конституция КР содержит в себе основополагающие международные стандарты прав человека, являющиеся также составной частью правовой системы нашей страны, т.е. обязательные для исполнения всеми субъектами, в особенности государственными органами. Права на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, свободу совести и вероисповедания, свободу мирных собраний, свободу объединения, на доступ к информации и другие фундаментальные права гарантируются Конституцией Кыргызстана каждому человеку[[6]](#footnote-6). При этом, 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. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией[[7]](#footnote-7).

Аналогичные стандарты относительно допустимого ограничения прав человека содержатся также в основных международно-правовых документах в области прав и свобод человека, в том числе, в статьях 17-19, 21, 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

Однако, проведенный анализ показывает, что предлагаемые инициатором изменения не в полной мере отвечают обозначенным выше требованиям относительно оснований, соразмерности и допустимых целей для ограничения прав человека, выражающегося в государственном вмешательстве и регулировании вопросов реализации фундаментальных прав и свобод граждан.

**11.** Необходимо отметить, что все юридические лица, включая НКО, осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Кыргызстана, в частности, руководствуясь положениями Гражданского кодекса, Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», Закона «О некоммерческих организациях» и многих других нормативных актов.

**12.** Деятельность НКО регулируется также положениями законодательства Кыргызстана о налоговых платежах, социальных отчислениях, статистической отчетности, согласно которым упомянутые организации на постоянной основе предоставляют соответствующие отчеты в органы налоговой службы, социального фонда и статистики. Обозначенные государственные органы в случае выявления неточностей либо потенциальных фактов нарушения законов, вправе проводить углубленные проверки, запрашивать соответствующие документы и иную информацию. Если же возникают подозрения о совершении серьезных нарушений со стороны НКО, уполномоченные органы могут направить материалы в правоохранительные органы, например, Государственную службу финансовой полиции при Правительстве (Финансовая полиция) для проведения досудебного производства и дачи юридической оценки на предмет наличия признаков состава преступления.

**13.** Вместе с тем, соответствующие государственные регистрирующие органы в лице Министерства юстиции, Государственного агентства по земельным ресурсам при Правительстве, Государственной регистрационной службы при Правительстве располагают базами данных о всех зарегистрированных в Кыргызстане юридических лицах, их учредителях и руководителях, адресах места жительства, ПИН и других персональных сведениях, а также имеющемся движимом и недвижимом имуществе и т.д.

**14.** Помимо этого, уполномоченные государственные органы, в том числе, органы финансовой разведки на постоянной основе осуществляют сбор и проверку информации о различных финансовых операциях (сделках, денежных переводах) в целях исполнения законодательства о противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов. Компетентные государственные службы отслеживают и контролируют поступления в республику денежных средств в связи с чем, при возникновении вопросов относительно источников финансирования деятельности НКО, государственные органы могут принять предусмотренные законом меры.

**15. Таким образом, действующее законодательство Кыргызстана уже предусматривает предоставление некоммерческими организациями органам налоговой службы, социального фонда и статистики информации о своей деятельности, включая сведения о финансовом положении, наличии имущества, расходах, численности и составе работников, оплате их труда и т.д.** Государственные органы располагают широкими возможностями для осуществления контроля за соблюдением некоммерческими организациями требований законов и других обязательных актов. При этом, институты государственной власти вправе также принимать соответствующие меры в случае выявления нарушений со стороны представителей некоммерческого сектора.

**Положения законопроекта, предусматривающие возложение на НКО сектор указанных дополнительных обязательств, дублируют действующие законодательные нормы в связи с чем, отсутствует объективная необходимость и целесообразность их внедрения.**

**16.** Законопроектом предусматривается установить, что НКО будут обязаны **предоставлять информацию о своей деятельности** уполномоченному органу в области официальной статистики и органам налоговой службы, учредителям и иным лицам **в соответствии с законодательством** Кыргызской Республики и учредительными документами некоммерческой организации.

При этом, предлагается, что размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны.

В данном случае следует отметить, что из текста предлагаемых изменений **представляется неясным, какую именно информацию о своей деятельности НКО должны будут предоставлять перечисленным выше субъектам.** **При этом, наряду с обозначенной неопределенностью словосочетание *«в соответствии с законодательством Кыргызской Республики»* дает возможность государству установить, к примеру, на уровне подзаконных актов перечень самой различной и детальной информации о деятельности НКО.** Данный вывод подтверждается также указанием на то, что перечисленные выше категории сведений не могут относиться к коммерческой тайне.

Помимо этого, законопроектом предусматривается, что НКО, осуществляющие деятельность за счет грантовых, бюджетных, а также иных денежных и материальных средств, предоставленных на безвозмездной основе, ежегодно до 1 апреля будут представлять на специализированном сайте регистрирующего органа информацию об источниках формирования и направлениях расходования имущества по форме и в порядке, определяемом Правительством.

Эта норма законопроекта также позволяет Правительству определять самый широкий спектр различной информации, подлежащей размещению на специализированном сайте.

Неопределенность и размытость формулировок указанных правовых норм предоставляет необоснованно широкие дискреционные полномочия институтам государственной власти по определению перечня сведений о служебной деятельности НКО и их сотрудников, подлежащих включению в периодическую отчетность и размещаемую на специализированном сайте. Такое положение может, в свою очередь, привести к несоразмерному и, следовательно, неконституционному ограничению фундаментальных прав человека на свободу объединения, на экономическую свободу, свободу использования своих способностей, свободу труда и др.

Принимая во внимание вышеизложенное, положения законопроекта не соответствуют упомянутым выше требованиям международных стандартов прав человека, гарантированных также Конституцией Кыргызской Республики, относительно допустимого, т.е. правомерного и соразмерного ограничения прав и свобод граждан.

**17.** Вместе с тем, согласно частям 1 и 2 статьи 1 Закона «О коммерческой тайне» под коммерческой тайной понимаются не являющиеся государственной тайной сведения, связанные с производством, технологией, управлением, финансовой и другой деятельностью хозяйствующего субъекта, разглашение которых может нанести ущерб его интересам.

Сведения, составляющие коммерческую тайну, являются собственностью субъекта предпринимательства либо находятся в его владении, пользовании, распоряжении в пределах, установленных им в соответствии с законодательством.

Таким образом, понятие коммерческой тайны не может применяться в отношении некоммерческих организаций.

В этой связи, а также, учитывая, что соответствующие государственные органы согласно действующему законодательству уже располагают указанными сведениями, предоставляемыми со стороны НКО в рамках различных отчетов, абзац четвертый пункта 2 статьи 1 законопроекта, содержащий перечень сведений, которые не могут выступать предметом коммерческой тайны, необходимо исключить в связи с прямым противоречием действующей нормативной правовой базе республики.

**18.** Вместе с тем, следует отметить, что согласно статье 1 Закона «О некоммерческих организациях» **действие данного Закона распространяется на некоммерческие организации, образованные в форме общественных объединений, фондов и учреждений.** Действие упомянутого Закона не распространяется на политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и кооперативы, статус, порядок создания и принципы деятельности которых регулируются отдельными законами Кыргызской Республики.

По данным Министерства юстиции по состоянию на 9 апреля 2019 года в Кыргызской Республике зарегистрировано 32 316 некоммерческих организаций. Из них в форме общественных объединений – 9120, фондов – 6087, учреждений – 10 485. Таким образом, положения рассматриваемого законопроекта будут распространяться на 25 692 субъекта некоммерческого сектора[[8]](#footnote-8).

Однако, представляется неясным, на каких основаниях инициатор предлагает повысить требования к отчетности только в отношении указанных трех форм некоммерческих организаций, по каким критериям были отобраны именно эти виды. Возникают обоснованные вопросы, почему в их число инициатор не включил, к примеру, политические партии, религиозные организации, профессиональные союзы и др.

В этой связи, необходимо отметить, что законопроект содержит в себе положения, допускающие явную дискриминацию в отношении определенных организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В связи с чем, отмечаем, что любого рода дискриминация запрещается в соответствии с международными стандартами прав человека и Конституцией республики.

**Несоответствия требованиям нормотворческой техники.**

**19.** В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; **правового статуса общественных объединений,** средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

Частью 3 статьи 22 названного Закона установлено, что в рамках общественного обсуждения субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, в том числе:

- обоснование необходимости принятия нормативного правового акта;

- перечень лиц и организаций, которые участвовали в разработке, а также с которыми проект нормативного правового акта был предварительно согласован;

- финансово-экономические расчеты, заключения проведенных экспертиз;

- статистические данные;

- информацию о мониторинге и оценке законодательства в той сфере общественных отношений, которую будет регулировать разработанный проект нормативного правового акта;

- прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия подготовленного нормативного правового акта.

Кроме того, статьей 25 обозначенного выше Закона установлено, что справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать, в том числе, анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта.

Однако, в нарушение вышеназванных требований законодательства, предъявляемых к разработке нормативных актов, инициатором не указано конкретное обоснование необходимости принятия законопроекта, не обнародованы заключения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизы, анализ действующей нормативной базы, а также информация о мониторинге и оценке законодательства, регулирующего эту сферу общественных отношений.

Таким образом, представляется неясным, каких целей планируется достичь инициируемым законопроектом.

**20.** Следует отметить, что в справке-обосновании к рассматриваемому проекту отмечается, *что принятие законопроекта не приведет к социальным, гендерным, экологическим, коррупционным, правозащитным, экономическим, правовым последствиям.* В этой связи, обращаем внимание на тот факт, что к законопроекту не были приложены заключения вышеуказанных экспертиз, на основании которых инициатор мог бы сделать обозначенные выводы относительно отсутствия негативных последствий. По этой причине, представляется неясным, каким образом инициатор пришел к данным выводам.

**21.** В справке-обосновании к проекту указано также, что *принятие данного законопроекта усилит индекс доверия населения некоммерческим организациям и повысит прозрачность деятельности.*

Однако, справка-обоснование не раскрывает информацию, о каком именно индексе доверия здесь идет речь, что, в свою очередь, порождает массу других вопросов, например, кем он утвержден, кто конкретно ответственен за достоверность сведений этого индекса, какая методика используется для его подсчетов и т.д.

**22.** Согласно справке-обоснованию к проекту *его принятие не потребует дополнительного финансирования из республиканского бюджета.*

Однако, из содержания законопроекта следует, что на четыре государственных органа, а именно, уполномоченные органы в области налогообложения, социальных платежей, статистики, регистрации юридических лиц будут возложены дополнительные обязанности по сбору, обработке и размещению на специализированном сайте различной отчетности от более чем 25 000 субъектов некоммерческого сектора. Столь большой объем информации неизбежно повлечет значительное повышение нагрузки на государственных служащих, что может привести к необходимости увеличения штатов государственных органов и, следовательно, расходов из средств государственного бюджета.

Вместе с тем, указанные положения законопроекта непосредственно направлены на регулирование функций различных органов власти.

В этой связи, обращаем внимание на требования частей 3 и 4 статьи 31 конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики», согласно которым Правительство участвует в законодательной деятельности, в том числе, путем дачи официального заключения на проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение его доходной части, а также изменение компетенций и полномочий Правительства, органов исполнительной власти.

Такие проекты законов, инициированные депутатами Жогорку Кенеша или путем народной инициативы, подлежат предварительному направлению в Правительство для дачи официального заключения, которое оформляется постановлением Правительства. При этом, проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования.

**23.** Необходимо также обратить внимание на требования части 3 статьи 115 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», согласно которым проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным.

**Выводы**

По результатам проведенного анализа положений проекта Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» можно сделать вывод о том, что данный законопроект в размещенной для официального обсуждения редакции содержит массу правовых норм, несущих серьезные вызовы и угрозы демократическим ценностям правового государства. Отдельные структурные элементы проекта противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, а также конституционным гарантиям и законодательной базе Кыргызской Республики. Указанные противоречия заключаются, в частности:

* в несоответствии требованиям международных стандартов прав человека и конституционных гарантий относительно допустимого, т.е. правомерного и соразмерного ограничения прав и свобод человека;
* в дискриминации при определении только трех организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в отношении которых предусматривается установить дополнительные формы отчетности;
* в дублировании норм действующего законодательства в части предоставления различных сведений о деятельности НКО в рамках периодической отчетности;
* в грубом несоответствии требованиям законодательства, предъявляемым к подготовке нормативных правовых актов.

НКО Кыргызстана принимают активное участие в общественной жизни страны и вносят значительный вклад в соблюдение государством принятых на себя международных обязательств, Конституции и законодательства. Зачастую именно силами НКО, к числу которых могут относиться также и СМИ, выявляются случаи злоупотреблений властью и других грубейших нарушений законодательства со стороны представителей государственных органов, судей, сотрудников правоохранительной системы и т.д.

Некоммерческий сектор в Кыргызстане стоит на страже конституционно гарантированных фундаментальных прав человека, к примеру, на свободу слова, вероисповедания, доступа к информации о деятельности органов власти и др. Для защиты нарушенных прав и восстановления справедливости представители НКО подготавливают и направляют обращения в международные органы по правам человека, когда национальная система не обеспечивает соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, а также законодательной базы Кыргызстана.

Это, в свою очередь, может выступать в качестве одной из фактических причин, побуждающих органы государственной власти предпринимать попытки установления дополнительного, более жесткого контроля за деятельностью НКО. Предлагаемые законопроектом изменения несут в себе риски использования инструментов отчетности в целях оказания давления на некоммерческий сектор в связи с его активной позицией в жизнедеятельности общества. Подобные опасения наряду с непрозрачной системой государственных институтов, включая структуры судебной власти, а также высокой степенью их зависимости от политической конъюнктуры вызывают серьезную обеспокоенность в фактическом соблюдении государством фундаментальных прав человека, гарантированных Основным законом страны.

На основании изложенного, в целях надлежащего обеспечения основополагающих прав и свобод человека, гарантированных ключевыми международно-правовыми документами, а также Конституцией, принимая во внимание обязанность Кыргызской Республики неукоснительно соблюдать принятые на себя обязательства в рамках международного права, учитывая серьезные правовые коллизии, отсутствие объективной необходимости в установлении дополнительных механизмов контроля за деятельностью НКО наряду с имеющимися согласно действующему законодательству инструментами, грубое несоответствие требованиям нормотворческой техники, инициирование предлагаемых нововведений представляется нецелесообразным и противоречащим Конституции и законодательству Кыргызской Республики.

Представленные в настоящем анализе рекомендации направляются в качестве предложений в рамках общественного обсуждения в порядке статьи 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и по итогам их обработки просим предоставить информацию о включении либо невключении их в итоговый проект Закона с указанием обоснования принятого решения.

1. Официальный сайт Жогорку Кенеша КР. – доступно на <http://kenesh.kg/ru/article/show/6241/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-31-dekabrya-2019-goda-vinositsya-proekt-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorie-zakonodatelynie-akti-kirgizskoy-respubliki-zakoni-kirgizskoy-respubliki-o-nekommercheskih-organizatsiyah-o-gosudarstvennoy-registratsii-yuridicheskih-lits-filialov-predstavitelystv>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Совместное предварительное заключение в отношении проекта закона о внесении изменений и дополнений в Закон о некоммерческих организациях и другие нормативно – правовые акты Кыргызской Республики. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). Принято Венецианской комиссией на 96 пленарном заседании (Венеция, 11-12 октября 2013 года). П.п. 14-16. – доступно на <https://www.osce.org/ru/odihr/121132?download=true>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Совместное предварительное заключение в отношении проекта закона о внесении изменений и дополнений в Закон о некоммерческих организациях и другие нормативно – правовые акты Кыргызской Республики. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). Принято Венецианской комиссией на 96 пленарном заседании (Венеция, 11-12 октября 2013 года). П.п. 69. 76. – доступно на <https://www.osce.org/ru/odihr/121132?download=true>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Кыргызская Республика присоединилась к Международному Пакту о гражданских и политических правах постановлением Жогорку Кенеша КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международным договорам по правам человека» от 12 января 1994 года № 1406-XII; [↑](#footnote-ref-4)
5. Кыргызская Республика присоединилась к Венской Конвенции о праве международных договоров в соответствии с Законом КР «О присоединении Кыргызской Республики к Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года». [↑](#footnote-ref-5)
6. Статьи 29, 31-35 Конституции КР. [↑](#footnote-ref-6)
7. Части 2, 3 статьи 20 Конституции КР. [↑](#footnote-ref-7)
8. Письмо Министерства юстиции № С-2575 от 18.04.2019г. [↑](#footnote-ref-8)