



Страсбург, 14 октября 2024 года

CDL-AD(2024)033

Или. Engl.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

КЫРГЫЗСТАН

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**О законе № 72 от 2 апреля 2024 года, вносящем изменения в
закон
"О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ"**

**Принято Венецианской комиссией
на 140-м пленарном заседании
(Венеция, 11-12 октября 2024 года)**

на основе комментариев

**Г-жи Вероники БИЛКОВОЙ (член, Чехия)
Г-на Дэвида КАЙЕ (член, Соединенные Штаты Америки)
Г-жи Хердис Кьерульф Торгейрсдоттир (член, Исландия)
Г-на Златко КНЕЖЕВИЧА (член, Босния и Герцеговина)**

Opinion co-funded
by the European Union



Оглавление

I.	Введение.....	3
II.	Предыстория внесения Закона и последствия его принятия.....	4
A.	Внутренние события, влияющие на свободу объединений и некоммерческих организаций (НКО)	4
B.	Создание новой категории НКО, "выполняющих функции иностранного представителя", в условиях, оказывающих сдерживающее воздействие на НКО	4
III.	Международные стандарты в области свободы объединений и выражения мнений	7
A.	Общие принципы, касающиеся свободы объединений и выражения мнений	7
B.	Международные стандарты, касающиеся (иностранного) финансирования и отчетности НКО	8
IV.	Национальная правовая база.....	10
V.	Анализ закона.....	11
A.	Законодательная база и содержание Закона.....	11
1.	Законодательная база	11
2.	Введение правового понятия НКО, "выполняющей функции иностранного представителя"	13
3.	Особые правовые обязательства и контроль за ИП.....	14
4.	Санкции и средства правовой защиты	14
5.	Постановление Кабинета Министров от 27 августа 2024 года.....	15
B.	Законодательный процесс - консультации с общественностью	16
C.	Соответствие закона условиям законности, легитимности, необходимости и пропорциональности	18
1.	Законность.....	18
2.	Легитимность.....	21
3.	Необходимость и соразмерность.....	23
D.	Доступ к эффективным средствам правовой защиты	31
VI.	Заключение.....	32

I. Введение

1. В письме от 18 октября 2023 года Министр юстиции Кыргызской Республики г-н Аяз Баатов запросил у Венецианской комиссии заключение по проекту закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях" филиалах (представительствах) и Уголовный кодекс Кыргызской Республики" ("законопроект"), который был внесен в *Жогорку Кенеш* (парламент) 19 мая 2023 года.

2. В письме от 2 ноября 2023 года министр Баатов сообщил Комиссии, что 25 октября 2023 года законопроект прошел первое чтение в *Жогорку Кенеше*, и что он будет серьезно доработан с учетом замечаний Министерства юстиции и Кабинета Министров. Поэтому министр попросил Венецианскую комиссию исключить этот пункт из повестки дня, отметив, что в конце 2023 года или в начале 2024 года в Венецианскую комиссию будет направлен новый пересмотренный законопроект с просьбой дать заключение. Венецианская комиссия согласилась отложить подготовку заключения в ожидании этого пересмотра.

3. 14 марта 2024 года *Жогорку Кенеш* принял¹ законопроект, а 2 апреля 2024 года Президент Кыргызской Республики подписал Закон № 72 о внесении изменений в Закон "О некоммерческих организациях" (далее "Закон" - CDL-REF(2024)034), который вступил в силу 15 апреля 2024 года. Письмом от 25 июня 2024 года Президент Венецианской комиссии проинформировал министра Баатова о том, что на своем 139^{ом} пленарном заседании (21-22 июня 2024 года) Комиссия решила приступить к подготовке заключения по Закону и рассмотреть его на своем 140^{ом} пленарном заседании (11-12 октября 2024 года), и запросила принятый текст.

4. Постановлением № 518 от 27 августа 2024 года Кабинет Министров утвердил Положение "О порядке ведения Реестра НКО, выполняющих функции иностранного представителя, и проведения аудита их деятельности" (CDL-REF(2024)040). 9 сентября 2024 года, когда Положение вступило в силу, Министр юстиции издал Приказ № 169 "О мерах по реализации Постановления Кабинета Министров № 518". В настоящем Заключении данное Постановление будет учтено при оценке Закона.

5. В связи с подготовкой настоящего заключения г-жа Вероника Билькова (член, Чехия), г-н Дэвид Кей (член, Соединенные Штаты Америки), г-жа Хердис Кьерульф Торгейрсдоттир (член, Исландия) и г-н Златко Кнежевич (член, Босния и Герцеговина) выступали в качестве докладчиков.

6. 18 сентября 2024 года делегация Комиссии в составе г-жи Бильковой, г-жи Кьерульф Торгейрсдоттир и г-на Кнежевича в сопровождении сотрудника Секретариата г-на Николаоса Ситаропулоса посетила Кыргызскую Республику и провела в Бишкеке встречи с министром юстиции и другими должностными лицами Министерства юстиции, Офисом Омбудсмена, Делегацией Европейского Союза в Кыргызстане, Центрально-Азиатским региональным отделением Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, а также представителями организаций гражданского общества. Комиссия выражает благодарность Министерству юстиции Кыргызской Республики за поддержку в организации визита. Комиссия сожалеет, что члены парламента не смогли встретиться с делегацией во время её визита в Бишкек.

7. Настоящее заключение подготовлено на основе английского перевода Закона и пояснительной записки к нему. Перевод может неточно отражать оригинальную версию по некоторым пунктам.

¹ За принятие закона проголосовали 66 депутатов, против - пять.

8. Настоящее Заключение было подготовлено на основе замечаний докладчиков и результатов встреч 18 и 19 сентября 2024 года, которые состоялись в Бишкеке. После обмена мнениями с министром Баатовым оно было принято Венецианской комиссией на ^{140-м} пленарном заседании (Венеция, 11-12 октября 2024 года).

II. Предыстория внесения Закона и последствия его принятия

A. Внутренние события, влияющие на свободу объединений и некоммерческих организаций (НКО)

9. Кыргызская Республика пользуется репутацией "самой прогрессивной страны Центральной Азии, когда речь идет о демократии и правах человека".² Тем не менее, в последние годы ряд международных институтов зафиксировал и выразил серьезную обеспокоенность по поводу демократии, верховенства закона и прав человека, включая свободу объединений, в стране. Например, Европейский союз в своем Ежегодном докладе о правах человека и демократии в мире за 2023 год – доклады по странам - отметил в отношении Кыргызской Республики, что "ухудшение общей ситуации с правами человека продолжилось в 2023 году, в том числе в отношении свободы выражения мнений, свободы объединений и собраний, свободы средств массовой информации, надлежащего управления, пыток, дискриминации, трудовых прав и прав религиозных меньшинств".³

10. Согласно Пояснительной записке к законопроекту, только в столице, Бишкеке, зарегистрировано около 18 500 ОГО.⁴ Сообщается, что сектор ОГО динамично развивается,⁵ в то время как большинство ОГО, активно действующих в стране, получают гранты, в том числе от международных организаций и иностранных доноров.⁶

11. До 2024 года другие законы воспринимались как направленные на контроль публичных дебатов в гражданском обществе в этой стране с населением в семь миллионов человек. Например, законопроект о СМИ, представленный в 2022 году, вызвал резкую критику со стороны гражданского общества и медиасообщества за то, что он потенциально угрожал независимой журналистике в стране. Венецианская комиссия рекомендовала всесторонне пересмотреть этот законопроект⁷, который был отозван в марте 2024 года.

B. Создание новой категории НКО, "выполняющих функции иностранного представителя", в условиях, оказывающих сдерживающее воздействие на НКО

12. Закон (о его содержании см. ниже) ввел специальные правила регистрации НКО, созданных в Кыргызской Республике и финансируемых иностранными (юридическими) лицами или государствами (НКО, "выполняющие функции иностранного представителя"), а также систему контроля со стороны "уполномоченного органа" (Министерства юстиции) за деятельностью указанных НКО. Согласно Пояснительной записке к законопроекту, она "разработана в целях обеспечения открытости, публичности деятельности некоммерческих организаций, в том числе структурных подразделений иностранных

² См., в частности, ЕС, Ежегодный доклад за 2020 год о правах человека и демократии в мире - страновые отчеты, стр. 64.

³ ЕС, Ежегодный доклад за 2023 год о правах человека и демократии в мире - страновые доклады, стр. 64. См. также Заключительные замечания СПЧ ООН по докладу Кыргызстана за третий период, в частности, пункты 45-46; 49-50, 9 декабря 2022 г., IDEA Кыргызстан - страновой профиль, июнь 2024 г., CIVICUS Monitor, Update, 25 апреля 2024 г.

⁴ См. пояснительную записку к закону; см. также <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-foreign-agents-chill/32893000.html>.

⁵ <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29443/csb-kgz.pdf>

⁶ <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2024/04/kyrgyzstan-new-law-risks-undermining-work-ngos>

⁷ Венецианская комиссия, CDL-AD(2023)040, Кыргызстан - Мнение о проекте закона Кыргызской Республики о средствах массовой информации, параграф 102.

некоммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя и финансируемых из иностранных источников"

13. В Пояснительной записке также указано, что "значительная часть [НКО], вопреки своим учредительным документам, вмешивается в политическую жизнь государства, участвуя, в том числе путем финансирования, в организации и проведении политических акций в Кыргызской Республике, стремясь сформировать общественное мнение для принятия государственными органами решений, противоречащих последовательности и целенаправленности государственной политики в интересах устойчивого развития страны". Аналогичные комментарии, весьма критичные по отношению к НКО в стране, были публично высказаны президентом республики 2 апреля 2024 года в социальных сетях⁸, где он заявил, что подписал закон, потому что "НКО, которые работают в стране 30 лет, нигде не были зарегистрированы. Они не были подотчетны никому. Они просто открывали банковские счета, брали деньги у иностранных доноров и использовали их по своему усмотрению, в том числе в личных целях. Отныне они будут зарегистрированы в Министерстве юстиции, как и все остальные. Они откроют банковские счета. Они начнут работать открыто. Больше не будет никакой путаницы", добавив, что есть "НКО, которые распространяют ложную информацию и манипулируют донорами, утверждая, что в случае принятия закона их будут преследовать".

14. Первая попытка внести изменения в Закон о НКО 1999 года, введя очень похожее законодательство в отношении НКО, финансируемых из-за рубежа, относится к 2013 году. Тогдашний законопроект, пытавшийся регулировать деятельность НКО, выступающих в качестве "иностранных агентов", стал предметом совместного промежуточного заключения Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ.⁹ В заключении 2013 года (§§11-12) отмечалось, что "неясно, действительно ли установление этих статусов/режимов необходимо в демократическом обществе и пропорционально законным целям, преследуемым данным регулированием. В случае сохранения специальных статусов/режимов необходимо тщательно пересмотреть объем и содержание дополнительных обязательств, налагаемых на некоммерческие организации, чтобы избежать того, что эти обязательства будут непропорционально более обременительными, чем те, которые предусмотрены для некоммерческих организаций в целом. Адвокативная работа по вопросам, представляющим общественный интерес, независимо от того, соответствует ли она государственной политике или нет, не должна быть затронута или ограничена... В свете анализа, более подробно изложенного ниже, соответствующим заинтересованным сторонам в Кыргызской Республике рекомендуется пересмотреть данный законопроект в целом и не добиваться его принятия *Жогорку Кенешем*". Законопроект 2013 года в итоге не был принят *Жогорку Кенешем*.¹⁰

15. Процесс подготовки закона (см. подробности ниже) и его окончательное принятие вызвали ряд весьма резких критических заявлений и комментариев со стороны международных институтов. В частности, в апреле 2024 года Верховный комиссар ООН по правам человека (Управление Верховного комиссара ООН по правам человека - УВКПЧ) выпустил заявление¹¹, в котором призвал власти Кыргызстана отменить Закон как не соответствующий международным стандартам в области прав человека. УВКПЧ, в частности, отметило, что закон "предоставляет властям широкий надзор за

⁸https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0PUeSTmFkxWxtQdwhf7jksTzJKxubNE1XUmgKvqKob2tzfQRXKwCYtCjsJoc2umsZI&id=100036867657324&mibextid=ncKXMA

⁹ Венецианская комиссия, CDL-AD(2013)030, Совместное промежуточное заключение по проекту закона о внесении изменений в закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики; см. также CDL-REF(2013)044, Проект закона о внесении изменений в закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики.

¹⁰ См. также The Diplomat, [Кыргызстан принимает закон, направленный против НПО, финансируемых из-за рубежа](#), 15 апреля 2024 г.

¹¹ УВКПЧ, [Заявление от 5 апреля 2024 года](#).

некоммерческими организациями и предусматривает, что НКО, занимающиеся так называемой "политической деятельностью" и получающие иностранное финансирование, должны регистрироваться в качестве "иностранных представителей". В противном случае их деятельность может быть приостановлена на срок до шести месяцев, а возможно, и принудительно ликвидирована". УВКПЧ добавило, что "большинство НПО, активно работающих в Кыргызстане, получают гранты, в том числе от международных организаций и иностранных доноров. Мы обеспокоены тем, что многие из пострадавших НПО могут почувствовать себя вынужденными закрыться, чтобы избежать клейма "иностранных представителей", подвергнуться произвольным проверкам со стороны властей и платить за ежегодные аудиторские проверки. Те, кто решил регистрироваться в качестве "иностранных представителей", могут оказаться вынужденными заниматься самоцензурой. Это, в свою очередь, приведет к тому, что законная общественная деятельность, мониторинг и отчетность по правам человека, а также обсуждение вопросов, представляющих общественный интерес, будут серьезно подавлены".¹²

16. В ходе миссии в Бишкек делегация Венецианской комиссии была проинформирована о том, что по состоянию на 10 сентября 2024 года в Реестр НКО, выполняющих функции иностранного представителя ("ИП"), добровольно внесены три НКО: "Евразийский деловой клуб", "Бизнес-ассоциация ЖИА" и НКО "Фауна и Флор Интернешнл в Кыргызской Республике", расположенная в Великобритании. Отметим, что третья из них, согласно Закону № 72, не может быть отнесена к ИП, поскольку в соответствии с Законом (о содержании Закона см. ниже) она юридически создана не в Кыргызской Республике, а как "иностранная НКО". Таким образом, ее регистрация вызывает вопросы законности в соответствии с Законом. Собеседники, встретившиеся в Бишкеке, отметили новый феномен создания НКО, контролируемых государством, в то время как некоторые НКО были перемещены в другие (соседние) страны или пытаются провести ребрендинг своей деятельности, чтобы не попасть под действие закона о "политической деятельности"

17. Действительно, находясь в Бишкеке, делегация Венецианской комиссии отметила наличие серьезных опасений, что подобные законодательные и регулятивные меры уже действуют и эти опасения, безусловно, будут расти и оказывать охлаждающее воздействие на свободу объединений (и выражения мнений), что, в свою очередь, может привести к разрушению сектора НКО в стране, которая до недавнего времени пользовалась репутацией сторонника прав человека и центра НКО в Центрально-Азиатском регионе.¹³ НКО подчеркнули во время встречи с делегацией, что почти все НКО в Кыргызской Республике получают средства из-за рубежа и, как само собой разумеющееся, активно участвуют в общественных дискуссиях по поводу различных государственных политик, таким образом, будучи непосредственно затронутыми Законом. НКО действительно играют жизненно важную роль в достижении Кыргызской Республикой Целей устойчивого развития ООН, которые, как заявил Президент Республики, его страна хочет достичь к 2030 году вместе с еще 29 странами-лидерами. Значительная часть поддержки развития ООН (22 миллиона долларов США) предоставляется стране через реализующие ее отечественные НКО.¹⁴ В то же время делегация Венецианской комиссии, находясь в Бишкеке, с интересом отметила заявления чиновников Министерства юстиции в ходе двусторонней встречи о том, что власти приветствуют экспертное обсуждение закона и поправки могут быть рассмотрены ими. Они также заявили, что у них нет намерения применять закон в репрессивном ключе или заставлять НКО, финансируемые

¹² См. также [обращение специальных докладчиков ООН к правительству по проекту закона](#), 2 октября 2023 г., [заявление ЕЕАС ЕС](#), 2 апреля 2024 г., [совместное заявление делегации ЕС и посольств Канады, Франции, Германии, Великобритании и США](#), 14 марта 2024 г., [публичное заявление Amnesty International](#), Кыргызстан на перепутье, 8 февраля 2024 г., [FIDH и др.](#) Открытое письмо властям Кыргызстана, 20 марта 2024 г., [Human Rights Watch](#), Кыргызстан: Закон о вето для ограничения гражданского общества, 15 марта 2024 г. В апреле 2024 года, после принятия закона, Фонд "Открытое общество" [объявил](#) о закрытии своего национального фонда в Кыргызстане.

¹³ В ходе миссии Министерство юстиции сообщило делегации Венецианской комиссии, что в стране насчитывается около 71 000 НКО, из которых около 10 000 финансируются из-за рубежа.

¹⁴ [Заявление](#) Постоянного координатора ООН в Кыргызстане, 17 октября 2023 года.

из-за рубежа, регистрироваться, и что применение закона властями не будет иметь резких последствий для НКО в стране. Несмотря на официальные заверения, отмечается, что рассматриваемый Закон является частью общей неблагоприятной обстановки для НКО в стране, последовавшей, как отмечалось выше, за рядом других законодательных мер и судебных разбирательств последних лет, которые негативно влияют на деятельность, эффективность и конечное выживание независимых НКО (включая СМИ, которые часто зарегистрированы как НКО) в Кыргызской Республике.

III. Международные стандарты в области свободы объединений и выражения мнений

A. Общие принципы, касающиеся свободы объединений и выражения мнений

18. Свобода объединений является краеугольным камнем динамичной, плюралистической и партисипативной демократии и лежит в основе осуществления широкого спектра других гражданских и политических прав.¹⁵ Венецианская комиссия в ряде предыдущих мнений¹⁶ подчеркивала, что НКО играют важную роль в современных демократических обществах. Они позволяют гражданам объединяться для продвижения определенных целей и/или реализации определенных программ. Являясь формой общественного участия, параллельной участию в официальном политическом процессе, НКО должны сотрудничать с органами государственной власти, сохраняя при этом свою независимость.¹⁷

19. В Европе Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) является обязательным документом по правам человека для государств, являющихся членами Совета Европы. Хотя она не является обязательной для Кыргызской Республики, гарантия свободы объединения, содержащаяся в статье 11, схожа по своему охвату с той, что содержится в МПГПП. Таким образом, данное заключение также ссылается на ЕКПЧ, включая соответствующую прецедентную практику Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), как на убедительный авторитет

20. Члены НКО, как и сами организации, наделены правами человека, закрепленными в международных договорах, включая право на свободу объединений (статья 11 ЕКПЧ, статья 22 МПГПП - участником которых является Кыргызстан), право на свободу выражения мнения (Статья 10 ЕКПЧ, Статья 19 МПГПП) и право на уважение частной жизни (Статья 8 ЕКПЧ, Статья 17 МПГПП), а также право на свободу от дискриминации (Статья 14 ЕКПЧ и Протокол 12 к ЕКПЧ, Статья 26 МПГПП). Кроме того, государства наделены позитивными обязательствами, связанными с этими правами, и поэтому обязаны уважать, защищать и облегчать их осуществление.¹⁸

21. Свобода выражения мнений, закрепленная в статье 10 ЕКПЧ и статье 19 МПГПП, напрямую связана со свободой объединений. Европейский суд по правам человека назвал эту свободу "одним из основных условий прогресса демократических обществ и

¹⁵ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2023\)016](#), Совместное заключение по законопроекту Республики Сербской о специальном реестре и публичности деятельности некоммерческих организаций, п. 16; , Совместные руководящие принципы по свободе объединений, п. 5. 16; [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, п. 5.

¹⁶ например, [CDL-AD\(2017\)015](#), Заключение по венгерскому законопроекту об открытости организаций, получающих поддержку из-за рубежа, пункт 15; [CDL-AD\(2014\)025](#), Заключение по федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях ("закон об иностранных агентах"), по федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и по федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в уголовный кодекс ("закон о государственной измене") Российской Федерации, пункты 16-28, 62, 73 и 90.

¹⁷ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2017\)015](#), Мнение по венгерскому законопроекту о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, п. 15.

¹⁸ ЕСПЧ, дело "*Уранио Токсо и другие против Греции*" (*Ouranio Toxo and Others v. Greece*), апелляция № 74989/01, 20 октября 2005 г., п. 37.

развития каждого человека".¹⁹ Свобода выражения мнений является необходимым условием для реализации принципов прозрачности и подотчетности, которые, в свою очередь, важны для поощрения и защиты прав человека. Согласно пункту 2 статьи 10, она применима не только к "информации" или "идеям", которые положительно воспринимаются или рассматриваются как оскорбительные или безразличные, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых не существует "демократического общества".²⁰ Кроме того, Комитет ООН по правам человека в своем Замечании общего порядка № 34 отметил, что "свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями для полноценного развития личности. Они необходимы для любого общества. Они являются фундаментом любого свободного и демократического общества".²¹

22. Как МПГПП, так и ЕКПЧ предусматривают строгие условия для ограничения свободы объединений, а также свободы выражения мнений. Любое такое ограничение должно быть предписано законом четким и предсказуемым образом, преследовать одну из исчерпывающе перечисленных законных целей и быть необходимым в демократическом обществе, что предполагает наличие "наущной социальной потребности" и соблюдение принципа соразмерности

В. Международные стандарты, касающиеся (иностранного) финансирования и отчетности НКО

23. Декларация ООН о правозащитниках 1999 года²² гласит, что "каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, привлекать, получать и использовать ресурсы с явной целью продвижения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами" (статья 13). Это положение не делает различий между источниками финансирования (т.е. внутренними, иностранными или международными) и предоставляет право на доступ к финансированию как зарегистрированным, так и незарегистрированным ассоциациям. Статья 6(f) Декларации ООН 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений²³ также прямо указывает на свободу доступа к финансированию, заявляя, что право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, свободу "запрашивать и получать добровольные финансовые и иные взносы от частных лиц и учреждений".

24. В июне 2023 года Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений выпустил *Общие принципы и руководящие положения по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам*.²⁴ Согласно содержащимся в нем принципам, государства должны соблюдать статью 22 МПГПП и уважать, защищать и облегчать право на поиск, получение и использование финансирования и других ресурсов всех ассоциаций без дискриминации, обеспечивать, чтобы ассоциации не подвергались стигматизации, преследованиям, угрозам и нападениям, в том числе на основании источников их финансирования, и конструктивно взаимодействовать с НКО при принятии любых мер, затрагивающих их право на поиск, получение и использование ресурсов.

¹⁹ ЕСПЧ, дело "Хэндисайд против Соединенного Королевства" (*Handyside v. the United Kingdom*), апелляция. № 5493/72, 7 декабря 1976 г., п. 49.

²⁰ ЕСПЧ, дело "Бедат против Швейцарии" (*Bédât v. Switzerland*), апелляция №. 56925/08, 29 марта 2016 г., п. 48.

²¹ Комментарий общего порядка № 34 СПЧ ООН - Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение, 12 сентября 2011 г., п. 2.

²² Документ ООН. A/RES/53/144, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, 8 марта 1999 года.

²³ Резолюция 36/55 ГА ООН, 25 ноября 1981 г.

²⁴ Документ . A/HRC/53/38/Add.4 ГА ООН, 23 июня 2023 года.

25. С 2012 года Венецианская комиссия имела возможность проанализировать несколько национальных правовых актов, связанных с иностранным финансированием ассоциаций, в своих заключениях по конкретным странам. Эти заключения касались законодательства, принятого в Российской Федерации,²⁵ Венгрии²⁶ и Грузии²⁷, а также правовых актов, рассмотренных в Республике Сербской²⁸ и в самой Кыргызской Республике.²⁹ Венецианская комиссия также выпустила общие исследования, посвященные праву на свободу ассоциаций³⁰ и финансированию ассоциаций.³¹

26. Ассоциации имеют право получать финансирование для своей деятельности из государственных или частных источников, включая иностранное и международное финансирование.³² Хотя Венецианская комиссия признала, что "требование максимальной прозрачности в вопросах, касающихся иностранного финансирования, является оправданным"³³ и что некоторые ассоциации, как правило, политические партии, могут быть лишены возможности получать иностранное финансирование, она также подчеркнула, что свобода искать, получать и использовать ресурсы, включая ресурсы из иностранных и международных источников, входит в число 11 руководящих принципов в области права на свободу объединения.³⁴

27. Комиссия напоминает, что свобода объединения, включая конкретное производное право объединений на поиск ресурсов, может быть ограничена только при соблюдении трех совокупных условий, предусмотренных, в частности, в Статье 11(2) ЕКПЧ и Статье 22(2) МПГПП, т.е. ограничение должно быть предписано законом (условие законности, включая требования предвидимости и доступности); ограничение должно преследовать по крайней мере одну из законных целей, указанных в статье 11(2) ЕКПЧ и статье 22(2) МПГПП (условие законности), и ограничение должно быть необходимым в демократическом обществе для достижения этой законной цели (условие необходимости, требующее также соразмерности).³⁵

²⁵ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2014\)025](#), Российская Федерация - Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ о некоммерческих организациях ("Закон об иностранных агентах"), по Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и по Федеральному закону № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс ("Закон о государственной измене") Российской Федерации, 27 июня 2014 г.; Заключение № 1014/2020, Российская Федерация - Заключение о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, внесенных в Государственную Думу РФ в период с 10 по 23 ноября 2020 г. 1014/2020, [CDL-AD\(2021\)027](#), Российская Федерация - Заключение о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, внесенных в Государственную Думу Российской Федерации в период с 10 по 23 ноября 2020 года и направленных на внесение изменений в законы, затрагивающие "иностранцев", 6 июля 2021 года.

²⁶ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2017\)015](#), Венгрия - Законопроект - О прозрачности организаций, получающих иностранные средства, 20 июня 2017 г.

²⁷ CDL-PI(2024)013, Срочное заключение по закону Грузии о прозрачности иностранного влияния, 21 мая 2014 г.

²⁸ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2023\)016](#), Совместное заключение по проекту закона Республики Сербской о специальном реестре и публичности деятельности некоммерческих организаций, 13 июня 2023 г.

²⁹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2013\)030](#), Совместное промежуточное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях и другие законодательные акты Кыргызской Республики, 16 октября 2013 г.

³⁰ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г.

³¹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 г.

³² Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, Доклад о доступе к ресурсам, [UN Doc. A/HRC/50/23](#), 10 мая 2022 года, пункт 9.

³³ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2013\)023](#), Промежуточное заключение по законопроекту о гражданских рабочих организациях Египта, параграф 43.

³⁴ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, п. 32.

³⁵ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, пункты 9 и 137. Эти вопросы также рассматривались в ряде мнений в различных странах: Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2024\)020](#), Грузия - Срочное заключение по закону Грузии о прозрачности иностранного влияния; Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2023\)016](#), Босния и Герцеговина - Совместное заключение по проекту закона Республики Сербской о специальном реестре и публичности работы некоммерческих

28. Венецианская комиссия ранее пришла к выводу, "что такая радикальная мера, как "обязательство публичного раскрытия информации" (т.е. обнародование источника финансирования и личности доноров), может быть оправдана только в случаях, когда политические партии и организации официально занимаются оплачиваемой лоббистской деятельностью".³⁶

29. Напомним также, что в своем постановлении по делу "*Экозащита и другие против России*" (*Ecodefence and Others v Russia*,³⁷) ЕСПЧ дал оценку российскому Закону об иностранных агентах 2012 года, постановив, что введение новой категории организаций- "иностранцев", а также обременительные обязанности по аудиту и отчетности и наложение чрезмерных и произвольных штрафов привели к тому, что к организациям-заявителям были применены меры, которые не считаются необходимыми в демократическом обществе.

30. В этом контексте весьма актуальным является решение Суда Европейского Союза (далее - CJEU) по делу C-78/18. Оценив венгерский закон о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, CJEU постановил, что законодательство, требующее от определенных организаций гражданского общества, получающих поддержку из-за рубежа сверх определенного порога, регистрироваться, декларировать и публиковать источники финансирования и предусматривающее штрафные санкции в случае несоблюдения, является дискриминационным и необоснованным, что приводит к нарушению основного права ЕС.³⁸

IV. Национальная правовая база

31. Согласно статье 36 Конституции Кыргызской Республики с поправками, внесенными в 2021 году,³⁹ "Каждый имеет право на свободу объединений", а статья 8 (1) Конституции предусматривает, что "Для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина в Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения". Конституция также гарантирует другие соответствующие права и свободы человека, такие как право на свободу выражения мнения, свободу слова и печати (Статья 32 (2)), право на неприкосновенность частной жизни (Статья 29) и запрет дискриминации (Статья 24 (1)).

32. Кроме того, принцип защиты прав и свобод человека закреплен в статье 23 Конституции, которая также предусматривает условия, при которых могут быть предусмотрены ограничения прав человека. В частности, согласно статье 23 (2), "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 соразмерны поставленным целям, а согласно пункту 3 статьи

организаций; Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2021\)027](#), Российская Федерация - Заключение о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, внесенных в Государственную Думу РФ в период с 10 по 23 ноября 2020 г. и направленных на внесение изменений в законы, затрагивающие "иностранцев"; Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2018\)013](#), Венгрия - Совместное мнение о положениях так называемого проекта законодательного пакета "Стоп Сорос", которые непосредственно затрагивают НПО (в частности, проект статьи 353А Уголовного кодекса о содействии нелегальной миграции) законодательные; Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2016\)020](#), Российская Федерация - Мнение о федеральном законе № 129-ФЗ "О внесении изменений в некоторые акты Российской Федерации". 129-ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты (Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций).

³⁶ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, п. 106.

³⁷ ЕСПЧ, дело "*Экодефенс и другие против России*", апелляция № 9988/13+, 14 июня 2022 г.

³⁸ CJEU, C-78/18 - *Комиссия против Венгрии (Прозрачность ассоциаций)*, 18 июня 2020 г.

³⁹ Официальный текст Конституции.

23 "запрещается принимать подзаконные акты, ограничивающие права и свободы человека и гражданина".

33. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики "общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики". Кроме того, статья 55 Конституции гласит: "Кыргызская Республика признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами, вступившими в силу в установленном законом порядке, участником которых является Кыргызская Республика". Кыргызская Республика связана Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), присоединившись к нему 7 октября 1994 года (вступил в силу 7 января 1995 года), в статье 22 которого закреплена, *в частности*, свобода объединений.⁴⁰ Кыргызская Республика также является участником Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, которая гарантирует то же право в статье 12.

V. Анализ закона

A. Законодательная база и содержание Закона

1. Законодательная база

34. В феврале 2021 года пересмотренный проект закона "О Конституции Кыргызской Республики" содержал проект статьи 8(4), предусматривающей, что "общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансово-хозяйственной деятельности". Данный законопроект стал предметом совместного заключения Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ⁴¹, в котором подчеркивалось (п. 137), что "цель "повышения прозрачности" гражданского общества сама по себе не представляется законной целью в соответствии с международными документами по правам человека".⁴² Поэтому было рекомендовано "убрать ссылку на прозрачность финансовой и экономической деятельности общественных объединений и позволить законодательству устанавливать стандарты отчетности и подотчетности объединений в соответствии с международным правом и передовой практикой". Действующая статья 8(4) Конституции гласит: "Политические партии, профсоюзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансово-хозяйственной деятельности".

⁴⁰ Статья 22 МПГПП гласит: "1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов. 2. Осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений в отношении военнослужащих и сотрудников полиции при осуществлении ими этого права....".

⁴¹ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2021\)007](#), Совместное мнение по проекту Конституции Кыргызской Республики.

⁴² например, Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2018\)004](#), Совместное мнение по законопроекту № 140/2017 Румынии о внесении изменений в исполнительное постановление № 26/2000 об ассоциациях и фондах (16 марта 2018 г.), п. 64. См. также Венецианская комиссия и БДИПЧ, [Совместное руководство по свободе объединений](#), п. 224, где говорится, что "необходимость прозрачности внутреннего функционирования объединений не закреплена конкретно в международных и региональных договорах в силу права объединений быть свободными от вмешательства государства в их внутренние дела. Однако открытость и прозрачность имеют основополагающее значение для обеспечения подотчетности и общественного доверия. Государство не требует, но поощряет и способствует тому, чтобы ассоциации были подотчетными и прозрачными".

35. Что касается Закона о НКО, то он был принят 15 октября 1999 года,⁴³ заменив более старый Закон об общественных объединениях, принятый в 1991 году, и затем неоднократно изменялся. В июне 2021 года в Закон о НКО 1999 года были внесены изменения, и статья 17 ("Открытость некоммерческой организации") предусматривала определенные обязательства НКО по финансовой отчетности, которые включали: предоставление в компетентные органы информации о поступлениях, размере и составе имущества, а также соответствующих ежегодных отчетов в налоговые органы. В своем документе 2022 Заключительные замечания по докладу Кыргызской Республики за третий период⁴⁴ Комитет ООН по правам человека выразил "глубокую озабоченность по поводу Закона о некоммерческих организациях, принятого в 2021 году, который налагает необоснованные и обременительные требования по отчетности на неправительственные организации...". Он призвал Кыргызскую Республику "пересмотреть положения Закона о некоммерческих организациях, чтобы привести его в полное соответствие с положениями статей 19, 22 и 25 Пакта. Она должна обеспечить, чтобы любое законодательство, регулирующее деятельность общественных объединений и НПО, не приводило на практике к неоправданному контролю над деятельностью НПО или вмешательству в нее".

36. Проект закона "О НКО" был внесен в *Жогорку Кенеш* 2 ноября 2022 года Администрацией Президента Кыргызской Республики и размещен на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики. 21 ноября 2022 года на Едином портале для общественного обсуждения также был размещен проект закона о внесении изменений в ряд законодательных актов Кыргызской Республики (Закон "О некоммерческих организациях", Закон "О государственной регистрации юридических лиц, филиалов/представительств", Уголовный кодекс Кыргызской Республики), внесенный депутатом Надирой Нарматовой. По просьбе Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики оба проекта прошли экспертизу БДИПЧ ОБСЕ,⁴⁵ которая выявила серьезные недостатки в обоих проектах и рекомендовала не продолжать принятие ни одного из них. Такие же рекомендации были даны НКО, оценивавшими проекты.⁴⁶

37. Рассматриваемый закон берет свое начало от последнего законопроекта, который с некоторыми изменениями был официально представлен 19 мая 2023 года г-жой Нарматовой и другими депутатами в *Жогорку Кенеш*.⁴⁷ Он был рассмотрен Кабинетом Министров 19 июня 2023 года⁴⁸ и прошел первое чтение в *Жогорку Кенеше* 25 октября 2023 года.⁴⁹ В ходе последующих обсуждений в конце 2023 - начале 2024 года было принято несколько поправок к законопроекту, в основном по предложениям депутатов *Жогорку Кенеша*. Самое важное, что статья 2 законопроекта, которая предполагала внесение изменений в Уголовный кодекс (введение нового состава преступления

⁴³ Закон Кыргызской Республики № 111 "О некоммерческих организациях", 15 октября 1999 г.

⁴⁴ СПЧ ООН, Заключительные замечания по докладу Кыргызстана за третий период, 9 декабря 2022 г., пп. 49-50.

⁴⁵ Мнение-№г. NGO-KGZ/451-452/2022, Срочное промежуточное заключение по проекту закона "О некоммерческих неправительственных организациях" и проекту поправок "Об иностранных представителях", 12 декабря 2022 года.

⁴⁶ См. например, ОФ "Гражданская Платформа", Анализ к проекту закона об иностранных агентах, 29. 11. 2022 (онлайн на <https://platforma.kg/our-priorities/2022/analiz-k-proektu-zakona-ob-inostrannyh-agentah/>); и Адилет, Предложения и рекомендации к проекту Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях", Закон Кыргызской Республики "О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)", Уголовный кодекс Кыргызской Республики)", 5. 12. 2022 (онлайн на <https://adilet.kg/ky/tpost/lk12hsn471-predlozheniya-i-rekomendatsii-k-proektu>).

⁴⁷ Нет. 6-7100/23, О проекте Закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях" филиалов (представительств) и в Уголовный кодекс Кыргызской Республики)", 19 мая 2023 г. (онлайн на <https://kenesh.kg/ru/bills/634426%20>).

⁴⁸ Распоряжение Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики № 290, 19 июня 2023 г.

⁴⁹ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 1528-VII, 25 октября 2023 г.

"Создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан" - статья 200-1), была исключена. Переработанный законопроект, теперь вносящий только поправки в Закон "О НКО", был принят Жогорку *Кенешем* во втором чтении 22 февраля 2024 года⁵⁰ и в третьем чтении 14 марта 2024 года. Он был подписан Президентом Кыргызской Республики 2 апреля 2024 года и вступил в силу, в соответствии со статьей 2, через десять дней после опубликования в "Официальном вестнике" 15 апреля 2024 года.

2. Введение правового понятия НКО, "выполняющей функции иностранного представителя"

38. Закон внес изменения в статью 2 Закона о НКО, введя новое правовое понятие *некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя* (некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного представителя - далее "ИП"). Согласно данному определению, ИП - это "созданная в Кыргызской Республике некоммерческая организация, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства или уполномоченных ими лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники), и участвующая, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики".

39. Указанное положение также предусматривает, что "некоммерческая организация признается участником политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики, если она независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях оказания влияния на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях".

40. Закон также ввел определение *политической деятельности*, определив ее как "деятельность в сфере государственного устройства, защиты основ конституционного строя Кыргызской Республики, охраны суверенитета и обеспечения территориальной целостности, законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны, внешней политики, социально-экономического и национального развития". Далее уточняется, что политическая деятельность может осуществляться в следующих формах:

- *участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетов, или различных комбинаций этих форм, организация и проведение публичных дебатов, дискуссий, выступлений;*
- *участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдумах, в наблюдении за проведением выборов, референдумов, в формировании избирательных комиссий, комиссий по проведению референдумов, в деятельности политических партий;*
- *публичные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к их должностным лицам, а также иные действия, влияющие на деятельность указанных органов, в том числе принятие, изменение, отмена законов или иных нормативных правовых актов;*

⁵⁰ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики № 1896-VII, 22 февраля 2024 г.

- распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой политике;

- формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и публикации их результатов или проведения иных социологических исследований;

- вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, социальной поддержки инвалидов, охраны материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, охраны растительного и животного мира, а также благотворительная деятельность".

3. Особые правовые обязательства и контроль за ИП

41. Кроме того, в Закон о НКО была введена новая статья 17¹ под названием "Открытость некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного представителя". Это положение предусматривает ряд конкретных дополнительных обязательств для ИП, а также систему государственного надзора и санкций в случае нарушения новых правил, которые можно резюмировать следующим образом:

Регистрация ИП: ИП обязаны подать заявление в "уполномоченный орган" (Министерство юстиции) о включении их в Реестр ИП, который будет вестись первым. Информация, содержащаяся в Реестре, публикуется на официальном сайте "уполномоченного органа".

Информация о материалах ИП: Материалы, изготовленные и (или) распространенные ИП, включенными в Реестр, в том числе через СМИ и (или) с использованием сети Интернет, должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы (информация) изготовлены, распространены и (или) направлены ИП;

Ежегодные аудиторские отчеты: ИП должны ежегодно представлять "уполномоченному органу" аудиторский отчет независимого аудитора.

4. Санкции и средства правовой защиты

42. В случае нарушения ИП вышеуказанных обязательств "уполномоченный орган" направляет *письменное уведомление* с указанием допущенных нарушений и срока их устранения, который не должен превышать одного месяца. В случае неустранения ИП нарушений, указанных в уведомлении, уполномоченный орган своим решением *приостанавливает* его деятельность на срок не более шести месяцев. В случае приостановления деятельности ИП запрещается использование банковских вкладов, за исключением расчетов по предпринимательской деятельности, трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных его действиями, уплаты налогов, сборов и штрафов. Если в течение установленного срока приостановления ИП устранил нарушения, указанные в уведомлении, он возобновляет свою деятельность. Если ИП не устранил нарушения, указанные в уведомлении, "уполномоченный орган" обращается в суд с требованием о *ликвидации* юридического лица в соответствии со статьей 96 Гражданского кодекса.

43. Что касается средств правовой защиты, то решение о приостановлении деятельности может быть обжаловано в соответствии с Законом "Об основах

административной деятельности и административных процедур".⁵¹ Эксперты-юристы, встречавшиеся с делегацией Венецианской комиссии в Бишкеке, указали, что в соответствии с этим законом жалоба в суд может быть подана не напрямую, а только после внутреннего (административного) обжалования решения министра юстиции. Подача жалобы в порядке, установленном настоящим Законом, не приостанавливает исполнение оспариваемого решения.

44. Наконец, статья 17¹ также содержит еще одно новое положение, касающееся *контроля за деятельностью НКО*.⁵² Согласно этому положению, "уполномоченный орган" в области государственной регистрации осуществляет контроль за соответствием деятельности НКО целям, предусмотренным ее учредительными документами и законодательством Кыргызской Республики. Для этого "уполномоченный орган" имеет право:

- запросить у руководящих органов ИП их распорядительные документы;
- запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности ИП от органов государственной статистики, налоговых органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также кредитных и иных финансовых организаций;
- направлять своих представителей для участия в мероприятиях, организуемых ИП;
- проводить проверки деятельности НКО, в том числе расходования денежных средств и использования иного имущества, на цели, предусмотренные их учредительными документами, в порядке, установленном "уполномоченным органом".

5. Постановление Кабинета Министров от 27 августа 2024 года

45. Постановлением № 518 от 27 августа 2024 года Кабинет Министров утвердил Положение "О порядке ведения Реестра НКО, выполняющих функции иностранного представителя, и проведения аудита их деятельности" (далее - Положение Кабмина, [CDL-REF\(2024\)040](#)). 9 сентября 2024 года, когда Положение вступило в силу, Министр юстиции издал Приказ № 169 "О мерах по реализации Постановления Кабинета Министров № 518". В нем содержится форма заявления о регистрации НКО в качестве ИП, шаблон заявления об исключении НКО из Реестра, а также таблица с полями информации, содержащейся в Реестре.

46. Следует отметить, что Постановление Кабинета Министров выходит за рамки разъяснения процедурных деталей применения Закона № 72, затрагивающих вопросы законности. Фактически, оно выходит за рамки, установленные положениями закона,⁵³ усиливая контроль и вторжение в ИП, расширяя полномочия исполнительной власти и прокуратуры в этой области, а также делая соответствующие процедуры очень громоздкими и длительными.

47. Примечательно, что Положение предусматривает следующее: Согласно §8, информация, связанная с ИП, в Реестре включает не только название ИП и "информацию об учредителях и директоре" (согласно новой статье 17¹ Закона), но и,

⁵¹ Закон Кыргызской Республики № 210 Об основах административной деятельности и административных процедурах, 31 июля 2015 г.

⁵² "Некоммерческая организация - это добровольная самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей в интересах ее членов и (или) всего общества, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами" (статья 2 Закона). В Законе говорится о контроле НКО, а в Постановлении Кабинета Министров (§34) - о контроле НКО, выполняющих функции иностранного представителя.

⁵³ Согласно статье 6.2 Закона о нормативных правовых актах, "нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним большую юридическую силу". См. также ICNL, [Анализ Положения о применении Закона об иностранных представителях](#), 17 сентября 2024 г.

среди прочего, "реквизиты банковского счета" и "информацию о сотрудниках". Этот перечень сведений, указанных в §8, фактически дублирует информацию, которую все юридические лица (включая НКО) должны сообщать в налоговые органы в соответствии с приказом Государственной налоговой службы о реестре всех работников всех юридических лиц от 31 июля 2024 года.⁵⁴ Приказом Министра юстиции № 169 от 9 сентября 2024 года детализирована необходимая информация о сотрудниках ИП: "фамилия, имя и отчество; PIN; занимаемая должность; реквизиты приказа о назначении сотрудника/контракта";⁵⁵⁵⁶

Согласно §25 ИП может быть исключен из реестра (снят с регистрации) только в том случае, если в течение одного года до подачи соответствующего заявления он не получал иностранные средства или если в течение одного года он не осуществлял "политическую деятельность";

Согласно §27, "уполномоченный орган" должен в течение шестидесяти дней проверить информацию и вынести решение относительно заявления ИП об исключении из Реестра;

В соответствии с §35.2 государственные органы (как сообщается, на практике это будет Министерство культуры) будут компетентны контролировать (маркировку) материалов, произведенных и/или распространенных ИП;

Согласно §36 "уполномоченный орган" может проводить проверки ИП при получении "обращений" (без указания формы и способа) от государственных органов, местных властей и СМИ о нарушениях Закона;

Согласно §37 такие обращения могут быть переданы для дальнейшего контроля и принятия мер в налоговые органы (в случаях, касающихся "финансовой прозрачности"), в Министерство культуры (в случаях, касающихся материалов, производимых/распространяемых ИП), в прокуратуру (в случаях, касающихся участия в политической деятельности) для расследования и "выдачи соответствующего заключения", или в "соответствующие уполномоченные государственные органы" (в случаях, касающихся соответствия деятельности ИП его уставным целям.);⁵⁷

Согласно §40 нарушения, касающиеся материалов ИП, рассматриваются "уполномоченным органом" как устраненные только после подтверждения Министерством культуры.

В. Законодательный процесс - консультации с общественностью

48. Законопроект был размещен на официальном сайте *Жогорку Кенеша* для процедуры общественного обсуждения, но по итогам общественного обсуждения, как отмечается в Пояснительной записке, "предложения не были учтены и замечаний не поступило". В декабре 2022 года юридическая клиника "Адилет" в Бишкеке, одна из НКО, на которую будет распространяться действие закона, направила свои предложения по предыдущей версии законопроекта, утверждая, что она практически идентична законопроекту 2013

⁵⁴ Вопросы законности возникают и в связи со статьей 67.4 Закона "О банках и банковской деятельности", которая гласит: "сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются любым другим лицам, [кроме органов финансовой разведки и уполномоченного налогового органа], исключительно на основании судебного акта". В соответствии со статьей 2.3 того же Закона, "в случае противоречия между нормами Закона КР "О банках и банковской деятельности" и нормами других законов Кыргызской Республики, для регулирования банковских правоотношений применяются нормы Закона КР "О банках и банковской деятельности"".

⁵⁵ Кроме того, согласно §31 Регламента Кабинета Министров ИП обязаны в течение семи календарных дней уведомлять "уполномоченный орган" о найме или увольнении сотрудников. ОГО, которые встречались с делегацией Венецианской комиссии в Бишкеке, отметили, что ряд сотрудников ОГО уже уволились, опасаясь, что их имена (публично) будут связаны с ИП.

⁵⁶ В этом контексте она также отметила, что согласно статье 63 Конституции "Государство гарантирует каждому защиту персональных данных. Доступ к персональным данным граждан и их получение осуществляются только в случаях, предусмотренных законом".

⁵⁷ Следует отметить, что контроль со стороны вышеуказанных учреждений не предусмотрен Законом, а новая компетенция, предоставленная Постановлением *СабМин* прокуратуре, вызывает особые вопросы законности, поскольку эта компетенция не предусмотрена Конституционным законом 2021 года "О прокуратуре".

года. В "Адилет" утверждают, что ни одно из их предложений не было рассмотрено.⁵⁸ В октябре 2023 года три специальных докладчика ООН направили сообщение⁵⁹ правительству Кыргызской Республики с призывом "воздержаться от утверждения законопроекта в его нынешней форме" и призвать их "провести широкие консультации со всеми секторами гражданского общества для разработки нового комплексного закона, обеспечивающего благоприятные условия для гражданского общества и соответствующего международным обязательствам в области прав человека и передовой практике".

49. Более того, Комиссии неизвестно о какой-либо реальной оценке рисков или оценке воздействия законопроекта, которая могла бы с пользой проанализировать и особенно тщательно изучить его влияние на сектор гражданского общества. Такая оценка воздействия могла бы также объяснить, почему существующие обязательства по отчетности НКО, в том числе финансовой, будут недостаточными. Кроме того, представляется, что в ходе законодательного процесса не проводилась оценка соответствия законопроекта международным стандартам, чего можно было бы ожидать, особенно учитывая предысторию и оценку Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ очень похожего законопроекта в 2013 году.⁶⁰

50. В ходе миссии в Бишкек делегация Венецианской комиссии была проинформирована о том, что 17 октября 2023 года *Жогорку Кенеш* провел общественные слушания по законопроекту после его принятия в первом чтении парламентским комитетом по конституционному законодательству. Некоторые НКО, с которыми встретилась делегация, сообщили о своем участии в этих слушаниях, а также о своем глубоком разочаровании тем, что их предложения не были учтены при дальнейшей разработке законопроекта. Единственным предложением, которое привело к изменению, было предложение об исключении вышеупомянутого положения законопроекта, касающегося уголовных санкций в отношении НКО, которое было принято во втором чтении 22 февраля 2024 года.

51. Венецианская комиссия отмечает в этой связи, что серьезные опасения относительно полного отсутствия консультаций с общественностью существуют в отношении Постановления Кабинета Министров и Положения от 27 августа 2024 года о порядке ведения реестра. Согласно статье 22 Закона "О нормативных правовых актах" "проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц [...], подлежат общественному обсуждению путем размещения на официальном сайте нормотворческого органа". Таким образом, полное отсутствие публичных консультаций в данном случае ставит серьезные вопросы о соответствии четкому правовому обязательству.

52. В заключение, Венецианская комиссия сомневается в том, что процесс публичных консультаций по Закону был значимым, в то время как полное отсутствие публичных консультаций относительно имплементирующего Постановления Кабмина, положения которого выходят за рамки Закона, нарушает как международные стандарты, так и национальное законодательство. Процедура принятия Закона и последующего Постановления, которые, несомненно, можно назвать сложными, всеобъемлющими и весьма противоречивыми, не соответствует стандартам принципа законности, важнейшего элемента верховенства права. Комиссия неоднократно подчеркивала важность публичных обсуждений и конструктивных консультаций с гражданским обществом. Это особенно важно при принятии законов и нормативных актов, которые имеют широкое влияние и затрагивают характер общественной структуры и фундаментальные элементы, касающиеся деятельности НКО в стране.

⁵⁸ <https://adilet.kg/ky/tpost/lk12hsn471-predlozheniya-i-rekomendatsii-k-proektu>.

⁵⁹ Обращение специальных докладчиков ООН к правительству, 2 октября 2023 года.

⁶⁰ Венецианская комиссия, CDL-AD(2013)030, Совместное промежуточное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон "О некоммерческих организациях" и другие законодательные акты Кыргызской Республики.

С. Соответствие закона условиям законности, легитимности, необходимости и пропорциональности

53. Закон (сопровожаемый Постановлением Кабмина) вмешивается и серьезно ограничивает свободу объединения, а также другие права человека и основные свободы, такие как свобода выражения мнения и право на частную жизнь.⁶¹ Такое вмешательство может быть юридически оправдано только при соблюдении определенных условий, предусмотренных международными документами по правам человека, в частности МПГПП, участником которого является Кыргызская Республика, и вышеупомянутой статьей 23 Конституции Кыргызской Республики. Эти условия состоят из трех частей и включают в себя условия законности, легитимности и необходимости/пропорциональности. Условие законности соблюдается, если ограничение установлено законом, то есть имеет правовую основу, и эта правовая основа является точной, определенной и предсказуемой, позволяющей физическим и юридическим лицам понять, какие действия для них ожидаемы или запрещены.⁶² В соответствии с условием законности, ограничения должны преследовать одну из законных целей, указанных в соответствующих документах. Согласно условию необходимости/пропорциональности, ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе для достижения законной цели, а также должны быть соразмерны этой цели.⁶³ Все три условия должны быть выполнены в совокупности. В то же время меры, ограничивающие свободу объединений, не должны быть дискриминационными по своему характеру или последствиям. Эти моменты анализируются ниже.

1. Законность

54. Условие законности предполагает, что любые ограничения, налагаемые на права человека и основные свободы, должны быть предусмотрены законом. Это означает, что должен существовать закон, предусматривающий ограничение (наличие правовой основы), и что этот закон должен быть доступным, ясным и предсказуемым. Таким образом, он должен позволять соответствующим (юридическим или физическим) лицам регулировать свое поведение (качество правовой основы) и ограничивать свободу усмотрения государства в установлении произвольных правил. Согласно Сиракузским принципам в отношении положений об ограничениях и отступлениях в МПГПП, принятым в 1984 году и считающимся авторитетным толкованием МПГПП,⁶⁴ условие законности также подразумевает, что "законы, налагающие ограничения на осуществление прав человека, не должны быть произвольными или необоснованными" (пункт 16) и что "законом должны быть предусмотрены адекватные гарантии и эффективные средства защиты от незаконного или неправомерного наложения или применения ограничений на права человека" (пункт 18).

55. Рассматриваемый здесь Закон, как и сам Закон о НКО, несомненно, являются "законами" в смысле статьи 22(2) МПГПП, 11(2) Конвенции СНГ и статьи 23(1)

⁶¹ "Деятельность по сбору средств защищена статьей 22 [МПГПП], и ограничения финансирования, которые препятствуют возможности ассоциаций осуществлять свою уставную деятельность, представляют собой вмешательство в статью 22". см. доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 16.

⁶² ЕСПЧ (GC), дело "Хасан и Чауш против Болгарии" (*Hasan and Chausch v. Bulgaria*), апелляция № 30985/96, 26 октября 2000 г., п. 84; ЕСПЧ, дело "Алиев и другие против Азербайджана" (*Aliyev and others v. Azerbaijan*), апелляция № 28736/05, 18 декабря 2008 г., п. 35.

⁶³ См. также Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, Общие принципы и руководящие положения по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам, в частности Принцип 4 "Ограничения права ассоциаций на поиск, получение и использование ресурсов должны отвечать требованиям", UN GA Doc. /HRC/53/38/Add.4, 23 июня 2023 года.

⁶⁴ UN Doc. E/CN.4/1985/4, Сиракузские принципы в отношении положений об ограничении и отступлении в Международном пакте о гражданских и политических правах, 1984.

Конституции. Вторичные правовые акты, изданные исполнительными органами, такими как Министерство юстиции или Кабинет Министров (см. вышеупомянутое Постановление от 27 августа 2024 года), напротив, не являются таковыми, и хотя они могут содержать подробную информацию о применении законодательства, они не могут вводить дополнительные ограничения прав человека, которые не предусмотрены нормативным законодательством. Кроме того, следует отметить, что статья 23 (3) Конституции предусматривает, что "принятие подзаконных актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, запрещается".

56. Что касается качества правовой базы, Венецианская комиссия отмечает, что Закон стремится определить новый "базовый термин": НКО, выполняющая функции иностранного представителя. Таким образом, НКО считается выполняющей функции иностранного представителя, если в совокупности выполняются три условия: а) НКО учреждена в Кыргызской Республике; б) НКО получает денежные средства из иностранных источников; в) НКО участвует в политической деятельности на территории Кыргызской Республики. Это определение практически идентично определению, содержащемуся в законопроекте 2013 года (в котором вместо термина "иностранцы представители" использовался термин "иностранцы агенты"), и очень похоже на определения, содержащиеся в некоторых других национальных правовых актах, например, в Законе о некоммерческих организациях Российской Федерации.

57. Венецианская комиссия отмечает, что в то время как условие создания в Кыргызской Республике кажется *prima facie* ясным, определение "структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций", введенное Законом,⁶⁵ , кажется, предполагает, что иностранные НКО смогут работать на территории Кыргызской Республики только через свои структурные подразделения, созданные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Однако, действительно ли Закон "О НКО" в новой редакции ограничивает деятельность иностранных и международных НКО в Кыргызской Республике, обуславливая ее созданием структурного подразделения, остается несколько неясным, поскольку Закон "О НКО" не содержит прямого запрета на такую прямую деятельность (хотя некоторые эксперты-юристы, с которыми встречалась делегация Венецианской комиссии, утверждали, что это именно так).⁶⁶

Иностранные источники

58. Под иностранными источниками Закон понимает "средства и иное имущество иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства или уполномоченных ими лиц, получающих средства и иное имущество из указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ)" (ст. 2 Закона о НКО в редакции Закона). Согласно этому открытому положению, минимальный объем иностранного финансирования не требуется, что означает, что для выполнения условия достаточно одного евро, предоставленного из-за рубежа. Также не проводится различия между различными иностранными источниками. Это делает данное положение неясным и непредсказуемым.

59. В своем отчете о финансировании организаций Венецианская комиссия подчеркнула, что "следует проводить различие между иностранными государствами и международными

⁶⁵ "Структурные подразделения иностранных некоммерческих организаций - филиалы и представительства иностранных некоммерческих организаций, подлежащие государственной регистрации и приобретающие правоспособность на территории Кыргызской Республики со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих организаций сведений о соответствующем структурном подразделении в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики".

⁶⁶ ICLN, Закон Кыргызской Республики о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о некоммерческих организациях (также известный как Закон об иностранных представителях), Обновлен 4 апреля 2024 г., стр. 10-11.

организациями: если в отношении финансовых взносов в ассоциации со стороны первых иногда можно утверждать о риске ненадлежащего политического влияния в целях реализации иностранных интересов, то этого нельзя сказать о международных организациях, участником которых является государство-получатель или в которые оно активно стремится вступить. Присоединяясь к международной организации, государство заявляет о том, что разделяет ее ценности и цели, и участвует в определении стратегий и действий, в том числе, возможно, путем финансирования соответствующих НКО. Поэтому выделение средств международной организацией отечественной НКО не может рассматриваться в данном контексте как преследование "чужих" интересов".⁶⁷ Закон не делает различий между различными видами иностранного финансирования. Это, а также отсутствие какого-либо минимального объема иностранного финансирования, вновь делает весьма вероятным, что данное условие будет соблюдено подавляющим большинством, если не всеми, НКО, действующими в Кыргызской Республике.

Политическая деятельность

60. Политическая деятельность определяется как "деятельность в сфере государственного устройства, защиты основ конституционного строя Кыргызской Республики, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности, законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны, внешней политики, социально-экономического и национального развития" (статья 2 Закона о НКО в редакции Закона). Закон уточняет, что "некоммерческая организация признается участвующей в политической деятельности... если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях оказания влияния на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях". Как отмечалось выше, деятельность в определенных областях, таких как наука, культура или искусство, исключена из определения политической деятельности.

61. Определение политической деятельности и ее формы, приведенные в Законе, фактически являются всеобъемлющими и охватывают любой вид поведения НКО. Практически любая деятельность, осуществляемая НКО, может быть признана политической по своей природе, особенно деятельность, связанная с продвижением и защитой общественных интересов (таких как права человека, защита окружающей среды или социальная интеграция). Поскольку, кроме того, квалификация не зависит от целей и задач, установленных в учредительных документах НКО, и поскольку, как представляется, для выполнения условия может быть достаточно одного вида деятельности, обозначенного как "политическая", круг НКО, которые могут быть признаны "участвующими в политической деятельности", вновь представляется чрезвычайно широким. Особую озабоченность вызывает положение, касающееся участия НКО "в формировании общественного мнения". По своей природе большинство НКО, и не в последнюю очередь те, которые занимаются защитой прав человека, ставят своей целью охват и воздействие на общественное мнение, как , так и на соответствующие решения государственных органов. НКО не действуют в вакууме, они являются функциональной частью гражданского общества, объединяющей людей в отстаивании определенных интересов.

62. В заключение Венецианская комиссия считает, что Закон не в полной мере отвечает условию законности, главным образом, из-за содержащихся в нем расплывчатых и потенциально всеобъемлющих определений и большой свободы действий, предоставленной, в частности, Министерству юстиции в толковании измененного Закона о НКО и применении к НКО санкций за его несоблюдение. Это справедливо и в отношении

⁶⁷ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 г., п. 98.

последующего Постановления Кабинета Министров, положения которого, вопреки принципу законности, выходят за рамки положений Закона, и нет сомнений в том, что его применение приведет к произвольному ограничению свободы объединения НКО.

2. Легитимность

63. Ограничения прав и свобод человека, чтобы быть законными, должны преследовать одну из законных целей, прописанных в международных документах по правам человека, участником которых является государство, и в его Конституции. Статья 22(2) МПГПП, участником которого является Кыргызская Республика, позволяет вводить ограничения на свободу объединений, "которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц". Кроме того, статья 23 (2) Конституции гласит, что "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены... в целях защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, прав и свобод других лиц".

64. Согласно Пояснительной записке к законопроекту, он был "разработан в целях обеспечения открытости и публичности деятельности некоммерческих организаций, в том числе структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя и финансируемых из иностранных источников". В этой связи Венецианская комиссия напоминает о Руководстве по свободе объединений, согласно которому, хотя открытость и прозрачность являются основополагающими для установления подотчетности и общественного доверия, "государство не должно требовать, но должно поощрять и способствовать тому, чтобы ассоциации были подотчетными и прозрачными".⁶⁸ Таким образом, "прозрачность" (или "открытость" в данном случае) не должна пониматься как законная цель сама по себе, а скорее должна приниматься как средство для достижения законной цели. Когда государство ссылается на прозрачность (или "открытость") в качестве обоснования, должна быть установлена его связь с одной из законных целей, указанных во втором абзаце статьи 22 МПГПП (эквивалент статьи 11(2) ЕКПЧ). Хотя можно утверждать, что государство может стремиться предотвратить иностранное политическое влияние, что потенциально подпадает под законные цели защиты национальной или общественной безопасности, автоматическая презумпция того, что любое иностранное финансирование, каким бы ограниченным и рассредоточенным оно ни было, равносильно иностранному влиянию, представляется труднодоказуемой и сама по себе недостаточной для оправдания ограничений, предусмотренных Законом.⁶⁹

65. Венецианская комиссия также отмечает, что в пояснительной записке к законопроекту не установлена и даже не указана какая-либо связь между предполагаемым вмешательством некоторых НКО в политическую жизнь государства и иностранным финансированием. Более того, в отличие от других государств, принявших аналогичные правовые акты в последние годы, в рассматриваемом случае прямо не утверждается, что иностранное финансирование влечет за собой нежелательное иностранное политическое влияние. Также не приводится никаких эмпирических данных, которые бы подтверждали мнение о том, что НКО, финансируемые из-за рубежа, более склонны к какому-либо виду проблемной деятельности. Отсутствие связи между заявлением о законном интересе и фактическим

⁶⁸ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, п. 224.

⁶⁹ См. также Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#) Отчет о финансировании ассоциаций, п. 97 и далее. См. также Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2024\)020](#), Грузия - Срочное заключение по закону Грузии о прозрачности иностранного влияния, параграф 59 и далее.

обоснованием выраженной обеспокоенности подрывает любые претензии на законную основу для данного законодательства.

66. В пояснительной записке также указано, что "по данным Министерства юстиции Кыргызской Республики, только в Бишкеке зарегистрировано 18 500 различных некоммерческих организаций... Значительная часть из них, вопреки своим учредительным документам, вмешивается в политическую жизнь государства, участвуя, в том числе путем финансирования, в организации и проведении политических акций в Кыргызской Республике, стремясь сформировать общественное мнение для принятия органами государственной власти решений, противоречащих последовательности и целенаправленности государственной политики в интересах устойчивого развития страны".

67. Венецианская комиссия подчеркивает, что абстрактная общественная озабоченность и подозрения в отношении законности и честности финансирования НКО, без предоставления обоснованного конкретного анализа рисков, касающихся конкретного участия НКО в совершении уголовных преступлений, таких как коррупция или отмывание денег, не может являться законной целью, оправдывающей ограничения свободы объединения.⁷⁰

68. Также следует отметить, что согласно статье 25 МПГПП каждый гражданин должен иметь "право и возможность... принимать участие в ведении государственных дел" без каких-либо дискриминационных различий. Это предполагает и включает свободную передачу информации и идей по общественным и политическим вопросам между гражданами. В то же время оно требует полного осуществления и уважения прав, гарантированных статьями 19 (свобода выражения мнения), 21 (право на мирные собрания) и 22 (свобода ассоциации) Пакта, включая (согласно статье 25) свободу заниматься политической деятельностью индивидуально или через политические партии и другие организации, свободу обсуждать общественные дела, критиковать и выступать против, публиковать политические материалы и рекламировать политические идеи.⁷¹ Фактически, право на свободу объединений, включая право создавать организации и ассоциации, занимающиеся политическими и общественными делами, и вступать в них, является неотъемлемым дополнением к правам, защищаемым статьей 25 МПГПП.⁷²

69. Кроме того, Венецианская комиссия напоминает, что ассоциации довольно часто играют роль в "достижении целей, отвечающих общественным интересам",⁷³ например, целей в области прав человека, демократии и верховенства закона, и что такая деятельность не должна автоматически рассматриваться как вмешательство в деятельность государственных органов или должностных лиц, что запрещено статьей 5(3) Закона о НКО и теперь подчеркивается новыми положениями рассматриваемого Закона. Следует также напомнить, что любые действия против ассоциации и/или ее членов могут быть предприняты только в том случае, если статьи ее учредительного документа однозначно противозаконны или если была предпринята конкретная незаконная деятельность.⁷⁴

70. С учетом вышеизложенных соображений Венецианская комиссия приходит к выводу, что предполагаемая цель закона - ограничить деятельность и влияние НКО, финансируемых из-за рубежа, на политическую жизнь страны и решения органов государственной власти - вряд ли может считаться преследованием законных целей,

⁷⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, п. 81.

⁷¹ КПЧ ООН, [Замечание общего порядка № 25 по статье 25](#), 27 августа 1996 г., п. 25.

⁷² Там же, пункт 26.

⁷³ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, п. 9.

⁷⁴ Там же, пункт 68.

служащих реальной и насущной социальной потребности в демократическом обществе, как это предусмотрено международным правом в области прав человека

3. Необходимость и соразмерность

71. Если ограничения, налагаемые на права человека и основные свободы, такие как свобода объединения, направлены на обеспечение законных интересов, - что, как только что было сказано, весьма сомнительно, - они должны отвечать насущным социальным потребностям и быть наименее интрузивной мерой для их удовлетворения. Кроме того, ограничения не должны наносить ущерб "демократическому функционированию общества"⁷⁵, и бремя доказывать, что это не так, лежит на государстве. При принятии ограничений государства пользуются определенной свободой действий, позволяющей им учитывать свои конституционные ценности, свой исторический опыт и проблемы, с которыми они сталкиваются. Эта свобода усмотрения отражает тот факт, что государства лучше всего могут оценить ситуацию на своей территории и принять решение о мерах, которые необходимо принять. Однако в то же время государства должны принимать во внимание важность защищаемых прав человека и основных свобод, закрепленных в их конституции и международных договорах, которыми они связаны, а также, при рассмотрении ограничений свободы объединений, значительную роль, которую играют НКО в демократических обществах.

72. Венецианская комиссия напоминает, что иностранное финансирование ассоциаций "может вызывать определенные законные опасения"⁷⁶ и что в отношении него могут применяться ограничительные меры, отличные от полного запрета. Однако, в соответствии с международными стандартами, она всегда подчеркивала, что такие меры должны быть строго необходимыми и соразмерными законной цели, которая, как отмечалось ранее, в данном случае, по-видимому, отсутствует. В Докладе о финансировании ассоциаций Венецианская комиссия описывает ряд мер, которые государства принимают в этом отношении (специальные правила налогообложения, необходимость перевода иностранных средств через специальный банковский счет, необходимость использования иностранного финансирования для конкретных целей и т. д.).⁷⁷ В нем также указаны меры, которые являются особенно проблематичными и в отношении которых на государство возлагается повышенное бремя доказывания, что такие меры действительно необходимы: так называемое законодательство об "иностранцах-агентах"/"иностранцах-представителях" является одной из таких мер.

73. Согласно принципу 4 Общих принципов и руководящих указаний по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам 2023 года,⁷⁸ опубликованных Специальным докладчиком ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, "для соблюдения условия необходимости власти должны продемонстрировать, что ограничение действительно может быть эффективным в достижении законной цели и является наименее интрузивным средством из тех, которые могут достичь желаемой цели. Государство также должно доказать, что данная мера необходима для предотвращения реальной, а не гипотетической угрозы одному из оснований для ограничения, например, национальной безопасности или общественному порядку". Принцип 4 также подчеркивает, что "при оценке соразмерности ограничения, наложенного на доступ ассоциаций к финансированию, государства должны изучить, в консультации с сектором гражданского общества, не является ли данная мера чрезмерно обременительной, а также соразмерны ли характер и суровость санкций, налагаемых в случае несоблюдения, тяжести правонарушения. Ограничения не должны нарушать

⁷⁵ UN Doc. E/CN.4/1985/4, Сиракузские принципы относительно положений об ограничении и отступлении в Международном пакте о гражданских и политических правах, 1984 г., п. 20.

⁷⁶ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, п. 221.

⁷⁷ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, пункты 47-51.

⁷⁸ Документ . A/HRC/53/38/Add.4 ГА ООН, 23 июня 2023 года.

сущность соответствующего права или быть направлены на противодействие и оказывать охлаждающее воздействие, сдерживающее пользование им.

74. Как отмечалось ранее, Закон включает в себя четыре основных компонента, вводящих ограничения свободы объединения, в том числе: а) введение категории (и обозначения) НКО, "выполняющей функции иностранного представителя"; б) введение дополнительных юридических обязательств для такой НКО; в) регулирование санкций в отношении такой НКО; г) расширение компетенции надзора и контроля за НКО со стороны Министерства юстиции. Несмотря на взаимосвязь, эти четыре компонента будут рассмотрены отдельно, чтобы оценить их соответствие условию необходимости и соразмерности.

Категория (и определение) НКО, "выполняющей функции иностранного представителя"

75. Венецианская комиссия подчеркнула, что государствам следует воздерживаться от навешивания негативных ярлыков на ассоциации, финансируемые из-за рубежа, которые могут вызвать недоверие общественности к этим ассоциациям и оказать охлаждающее воздействие на их законную деятельность.⁷⁹ В этой связи ЕСПЧ счел, что навешивание ярлыка "иностранного агента" на НКО, получающие средства от иностранных организаций, "может оказать сильное сдерживающее и стигматизирующее воздействие на их деятельность. Этот ярлык окрашивает их как находящихся под иностранным контролем, несмотря на то, что они считают себя членами национального гражданского общества, работающими над обеспечением уважения прав человека, верховенства закона и человеческого развития...".⁸⁰ Аналогичным образом, Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений призвал государства признать, что "регулятивные меры, которые вынуждают получателей иностранного финансирования использовать негативную маркировку, представляют собой неоправданное препятствие для права искать, получать и использовать финансирование".⁸¹ Более того, согласно принципу 7 Общих принципов и руководящих положений 2023 года об обеспечении права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам,⁸² изданных тем же Специальным докладчиком ООН, "государства и государственные агенты не должны подвергать ассоциации преследованиям, клеветническим кампаниям и другим формам стигматизации, угрозам, неправомерным проверкам и другим нападениям на основании источников их финансирования. Получение иностранного финансирования как таковое не оправдывает ни введения дополнительных ограничительных мер, ни стигматизации, например, требования, чтобы все ассоциации, получающие иностранное финансирование, были помечены как "иностранцы агенты", ни преследования, будь то через процедуры аудита, наложения штрафов или иным образом". Венецианская комиссия разделяет это мнение.

76. НКО, созданные в Кыргызской Республике, получающие деньги из иностранных источников и занимающиеся "политической деятельностью" на территории Кыргызской Республики, теперь составляют новую категорию - "некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного представителя". Эти НКО будут включены в отдельный общедоступный электронный реестр и будут обязаны использовать эту негативную маркировку в любых материалах, которые они производят и распространяют. К НКО, не прошедшим регистрацию, будут применяться санкции: Министерство юстиции может приостановить их деятельность на срок до шести месяцев без предварительного

⁷⁹ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, стр. 45.

⁸⁰ ЕСПЧ, дело "Экодефенс и другие против России" (*Ecodefence and others v. Russia*), апелляция № 9988/13+, 14 июня 2022 г., п. 136.

⁸¹ UN Doc. A/HRC/23/39, Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, 24 апреля 2013 г., п. 20.

⁸² Документ . A/HRC/53/38/Add.4 ГА ООН, 23 июня 2023 года.

разрешения суда, а после этого обратиться в суд с просьбой о ликвидации (см. раздел ниже о санкциях).

77. Следует отметить, что термин "иностранный представитель" заменил термин "иностранный агент", который фигурировал в версии законопроекта 2013 года. Несмотря на то что новый термин может быть несколько менее уничижительным, чем предыдущий, он по-прежнему имеет негативную, стигматизирующую коннотацию. Возможно, он предполагает, что НКО с таким статусом служат интересам иностранного государства или организации, а не интересам страны и ее народа.⁸³ Как отмечалось ранее, в Пояснительной записке нет ничего, что могло бы оправдать такое предположение. Более того, если учесть, что в категорию НКО, выполняющих функции иностранного представителя, входят все НКО, получающие иностранное финансирование, каким бы минимальным оно ни было, такое предположение кажется крайне неправдоподобным.

78. Кроме того, термин, указывающий на то, что некоторые НКО обслуживают интересы иностранных организаций, фактически является стигматизирующим. Поэтому его использование, скорее всего, будет иметь негативные последствия для репутации и реальной деятельности таких НКО, вызывая недоверие и подозрение к ним в обществе. Оно подразумевает, что эти НКО служат иностранным интересам и не работают на благо своих собственных целевых сообществ или страны.

79. Как сообщается, большинство НКО в Кыргызской Республике полностью зависят от финансирования из иностранных источников, в то время как иностранное финансирование сокращается, а местных финансовых источников не хватает.⁸⁴ Таким образом, существует обоснованная обеспокоенность, подтвержденная во время визита делегации Венецианской комиссии в Бишкек, что многие из пострадавших НКО будут вынуждены закрыться, чтобы избежать клейма "иностранных представителей", подвергнуться потенциально произвольным проверкам со стороны властей и оплачивать ежегодные аудиторские проверки.⁸⁵ Кроме того, те НКО, которые решат зарегистрироваться в качестве "иностранных представителей", могут оказаться вынужденными прибегнуть к самоцензуре. Это, в свою очередь, разрушит их законную общественную деятельность, их существенное участие в общественных дебатах и негативно скажется на деятельности по продвижению и защите прав человека и свобод в стране. Кроме того, хотя закон не направлен непосредственно против новостных изданий, он распространяется на правозащитные организации и НКО, которые управляют несколькими известными независимыми новостными сайтами в стране. Такие СМИ, играющие роль общественного наблюдателя, будут лишены возможности выражать свое мнение, поскольку это может быть расценено как "участие в политической деятельности".

Дополнительные юридические обязательства для НКО, выполняющих функции иностранного представителя

80. Закон (новая статья 17¹) (дополненный Постановлением Кабинета Министров от 27 августа 2024 года) вводит дополнительные правовые обязательства для НКО, выполняющих функции иностранного представителя. Эти обязательства в основном состоят из трех частей и включают: а) обязанность регистрировать и предоставлять данные об учредителях и руководителе для публикации в специальном публичном реестре, созданном для таких НКО; б) обязательства по раскрытию информации, т.е. обязанность использовать маркировку на всех материалах и информации, производимых

⁸³ ICNL, Закон Кыргызской Республики о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о некоммерческих организациях (также известный как Закон об иностранных представителях), обновленный 4 апреля 2024 г., стр. 5.

⁸⁴ ICNL, Монитор гражданской свободы, Кыргызская Республика, обновлено 23 апреля 2024 г.

⁸⁵ В апреле 2024 года, после принятия закона, Фонд "Открытое общество" объявил о закрытии своего национального фонда в Кыргызстане. Во время визита в Бишкек делегация Комиссии была проинформирована о том, что этот фонд находится в стадии ликвидации.

и распространяемых такими НКО; в) обязательства по отчетности, т.е. обязанность ежегодно представлять аудиторский отчет независимого аудитора.

81. Венецианская комиссия, прежде всего, повторяет, что власти Кыргызстана не смогли убедительно показать, почему некоторые НКО - те, которые подпадают под категорию НКО, выполняющих функции иностранного представителя - должны иметь особые юридические обязательства по сравнению с другими юридическими лицами. Это само по себе представляется нарушением права на свободу объединения и принципа недискриминации. Более того, некоторые из дополнительных обязательств порождают дополнительные вопросы совместимости с международными стандартами. В этой связи отмечается, что в соответствии с Руководящими принципами 2023 года по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам, выпущенными Специальным докладчиком ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, государства должны отменить законы и нормативные меры, которые необоснованно ограничивают иностранное финансирование, включая меры, требующие дополнительных обременительных и чрезмерно навязчивых обязательств по отчетности или публичному раскрытию информации от НКО, стремящихся получить доступ к иностранным фондам или использовать их.⁸⁶

82. Что касается обязанности регистрироваться и предоставлять данные для публикации в новом специальном электронном реестре, Венецианская комиссия подчеркивает, что ассоциации не должны нести общую обязанность раскрывать имена (и адреса) своих членов (как это, по-видимому, возможно согласно § 8 вышеупомянутого Постановления Кабинета Министров), поскольку это было бы несовместимо как с их правом на свободу объединения, так и с правом на уважение частной жизни.⁸⁷ Статья 17¹(1) Закона указывает, что "реестр включает в себя название некоммерческой организации, информацию об учредителях и директоре". Однако статья 17¹(2) добавляет, что "порядок ведения реестра, в том числе требования к содержащимся в нем сведениям, устанавливаются уполномоченным органом". Таким образом, Министерство юстиции должно "своим приказом определить, какие сведения "иностраный представитель" должен представить о своих учредителях и руководителе для включения в реестр".⁸⁸ Это было закреплено вышеупомянутым приказом № 169 от 9 сентября 2024 года о введении в действие постановления (и резолюции) Кабинета Министров. Однако Комиссия отмечает, что частная информация, включая персональные данные, не должна запрашиваться и предоставляться широкой общественности, поскольку это нарушает право на неприкосновенность частной жизни (статья 17 МПГПП и статья 29 Конституции).⁸⁹

83. В Венецианской комиссии также отмечается, что в самом законе ничего не говорится о процедуре и требованиях к снятию с регистрации. Вызывает озабоченность тот факт, что столь важный вопрос, связанный со свободой объединений и деятельностью НКО, был оставлен для регулирования Постановлением Кабинета Министров (§§25-28, о содержании см. выше).

84. Что касается обязательств по отчетности, т.е. обязанности представлять ежегодный аудиторский отчет независимого аудитора, Венецианская комиссия напоминает и подчеркивает, что чрезмерно обременительные или дорогостоящие обязательства по отчетности, как это установлено в Постановлении Кабинета Министров, приведут к созданию обстановки чрезмерного государственного контроля, который вряд ли будет

⁸⁶ Указ. соч. п. 50.

⁸⁷ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, п. 167.

⁸⁸ ICNL, Закон Кыргызской Республики о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о некоммерческих организациях (также известный как Закон об иностранных представителях), Обновлен 4 апреля 2024 г., стр. 6.

⁸⁹ См. также Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 164.

способствовать эффективному осуществлению свободы объединения,⁹⁰ в то время как аудит не должен быть равносителен инспекции или сверке счетов. Ни при каких обстоятельствах процесс аудита не должен приводить к преследованию ассоциации.⁹¹ Ежегодный аудит связан с дополнительными финансовыми затратами, которые могут оказаться не по карману особенно небольшим НКО. Международный центр некоммерческого права (ICNL) выразил опасение, что "в результате этого финансово обременительного требования некоторые НКО будут вынуждены прекратить свою деятельность из-за отсутствия средств на оплату независимого аудита. Другие будут вынуждены перенаправить средства, которые могли бы быть использованы для поддержки людей, нуждающихся в помощи".⁹² Таким образом, ежегодные аудиты могут представлять собой серьезное бремя, которое, как представляется, не оправдано какой-либо особой необходимостью. Такие обременительные и бюрократические требования к отчетности могут в конечном итоге помешать законной работе ассоциаций и поставить под угрозу их легитимное существование, поскольку де-факто они оказываются под постоянным административным контролем.

Санкции, предусмотренные законом

85. Отсутствие регистрации НКО, "выполняющей функции иностранного представителя", или отсутствие маркировки на материалах и информации, производимых или распространяемых ею, или ежегодного аудита влечет за собой правовые последствия, предусмотренные статьей 17¹(7-10) новой редакции Закона о НКО. Как отмечалось ранее, эти последствия включают: а) направление Министерством юстиции письменного уведомления; б) приостановление деятельности соответствующей НКО; в) ликвидацию в судебном порядке. Согласно Совместному руководству по свободе объединения, законодательство может вводить административные, гражданские и уголовные санкции для объединений, как и для других организаций, в случае нарушения ими соответствующих норм.⁹³ Однако, принимая решение о применении санкций, власти должны позаботиться о применении меры, которая в наименьшей степени нарушает и разрушает право на свободу объединения.⁹⁴

86. Венецианская комиссия приветствует тот факт, что наложению любых официальных санкций предшествует предупреждение, которое должно содержать информацию о предполагаемых нарушениях и предоставлять соответствующей НКО время (один месяц) для исправления указанных нарушений. Однако она также подчеркивает, что ассоциации должно быть предоставлено достаточно времени для исправления нарушения или бездействия⁹⁵, и отмечает, что предусмотренный Законом срок, т.е. период не более одного месяца, может оказаться нереально коротким, в основном в случае непредставления ежегодного аудита. Кроме того, Венецианская комиссия сомневается, следует ли оставлять за исполнительным органом, Министерством юстиции, *право prima facie* определять, что та или иная организация должна быть зарегистрирована в качестве НКО, выполняющей функции иностранного представителя. Такое определение требует

⁹⁰ например, Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2018\)006](#), Украина - Совместное мнение по законопроекту № 6674 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты для обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и об использовании международной технической помощи" и по законопроекту № 6675 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины для обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи", п. 40.

⁹¹ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 233.

⁹² [ICNL](#), Закон Кыргызской Республики о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о некоммерческих организациях (также известный как Закон об иностранных представителях), обновленный 4 апреля 2024 г., стр. 6.

⁹³ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 235.

⁹⁴ Там же, пункт 237.

⁹⁵ Там же, пункт 238.

специальных знаний и опыта, а также нейтральности и беспристрастности, которые вряд ли можно ожидать от исполнительного органа.

87. Также вызывает беспокойство право Министерства юстиции приостанавливать на срок до шести месяцев деятельность НКО, которая не устраняет предполагаемые нарушения Закона о НКО. Подчеркивается, что в соответствии с Руководящими принципами 2023 года по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам, изданными Специальным докладчиком ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, "незначительные нарушения, такие как непредставление или публикация финансовой отчетности, никогда не должны приводить к усиленной проверке, приостановлению или роспуску ассоциации. Скорее, ассоциации следует предложить оперативно исправить ситуацию".⁹⁶ В соответствии с указанным Руководством "приостановление деятельности ассоциации [может] основываться только на серьезных нарушениях закона, таких как потенциальная угроза безопасности государства или определенных групп, или фундаментальным демократическим ценностям, и должно осуществляться только на основании судебного решения"⁹⁷

88. Венецианская комиссия напоминает, что "санкции, предусматривающие эффективное приостановление деятельности, носят исключительный характер. Они должны применяться только в тех случаях, когда нарушение создает серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп, или фундаментальным демократическим принципам".⁹⁸ Он также напоминает, что длительное приостановление деятельности в противном случае фактически приведет к замораживанию деятельности ассоциации, что повлечет за собой санкцию, равносильную роспуску.⁹⁹ Поскольку закон предусматривает возможность приостановления деятельности в случае неустранения любого предполагаемого нарушения, а срок приостановления может быть довольно длительным, эти стандарты в действительности не соблюдаются.

89. Комиссия приветствует тот факт, что решение о приостановлении действия санкций может быть обжаловано в суде в соответствии с Законом об административной деятельности и процедурах. Однако она напоминает, что обжалование наложенных санкций должно повлечь за собой приостановление исполнения санкций до завершения обжалования.¹⁰⁰ Закон этого не предусматривает, что создает риск возникновения ситуаций, в которых длительные процедуры обжалования приводят к фактическому исчезновению ассоциации из-за замороженных счетов или высоких штрафов, даже если апелляция в конечном итоге оказывается успешной.¹⁰¹ Хотя в исключительных случаях, связанных с серьезными преступлениями или интересами национальной безопасности, приостанавливающее действие может быть отменено, такая отмена не должна быть общим правилом, как это имеет место в Законе.

90. Наконец, Венецианская комиссия приветствует тот факт, что решение о ликвидации НКО может быть принято только судом в соответствии со статьей 96 Гражданского кодекса. Она также с удовлетворением отмечает, что в соответствии с этим положением такая ликвидация может иметь место только в случае неоднократных или серьезных нарушений закона или систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица. Действительно, согласно Совместным руководящим принципам по свободе объединения, ассоциации не должны быть запрещены или распущены из-за незначительных нарушений.¹⁰² Согласно упомянутым Руководящим

⁹⁶ Документ . A/HRC/53/38/Add.4 ГА ООН, 23 июня 2023 г., п. 53.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 239.

⁹⁹ Там же, пункт 255.

¹⁰⁰ Там же, пункт 240.

¹⁰¹ Там же, пункт 240.

¹⁰² Там же, пункт 253.

принципам, бремя доказывания нарушений, приводящих к санкциям в отношении ассоциаций, всегда должно лежать на властях. Это включает в себя предоставление надлежащих доказательств в поддержку утверждения о нарушении, влекущем за собой санкции. Кроме того, подчеркивается, что процедуры, приводящие к наложению санкций, должны быть прозрачными и понятными, но не всегда должны сопровождаться высоким уровнем публичности. Это необходимо для того, чтобы право общественности на информацию было адекватно сбалансировано с потенциальным ущербом для репутации ассоциации до вынесения решения о ее ответственности или виновности.¹⁰³

Новые полномочия по контролю за НКО со стороны Министерства юстиции

91. В соответствии с Законом Министерство юстиции получило ряд новых полномочий по контролю за НКО. Оно должно "осуществлять контроль за соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами и законодательством Кыргызской Республики". При этом Министерство юстиции может: а) запрашивать у руководящих органов НКО их распорядительные документы; б) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности НКО от соответствующих государственных (и негосударственных) учреждений; в) направлять своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых НКО; г) проводить проверки соответствия деятельности НКО целям, предусмотренным их учредительными документами (Статья 17¹(11)). Министерство юстиции также получило полномочия, упомянутые ранее, т.е. право принимать специальные подзаконные акты или право выносить предупреждение, приостанавливать деятельность НКО или обращаться в суд с требованием о ликвидации НКО.

92. Некоторые опасения, сформулированные выше, применимы и здесь. Например, при издании подзаконных актов Министерству юстиции необходимо следить за тем, чтобы не переступить границы своего законного усмотрения и не действовать произвольно. Или, запрашивая и получая документы от НКО и информацию от государственных учреждений, министерство должно обеспечить полное соблюдение права на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных (статья 17 МПГПП и статья 29 Конституции).¹⁰⁴

93. Кроме того, Венецианская комиссия сомневается, что Министерство юстиции имеет возможность направлять своих представителей для участия в собраниях НКО, финансируемых из-за рубежа, которых, как отмечалось ранее, на данный момент в стране насчитывается около 10 000. Что касается публичных собраний, то обеспечение порядка и предотвращение противоправных действий на них обычно является задачей правоохранительных органов. Их присутствие, как правило, не является общим правилом, скорее, они присутствуют только при наличии серьезных подозрений и информации о том, что такие действия могут произойти или уже происходят.¹⁰⁵ Что касается непубличных мероприятий ассоциации, Венецианская комиссия напоминает, что ни при каких обстоятельствах законодательство не должно санкционировать или разрешать присутствие представителей государства на непубличных собраниях ассоциаций, если только они не приглашены самой ассоциацией.¹⁰⁶

94. Что касается полномочий Министерства юстиции по проведению проверок соответствия деятельности НКО целям, предусмотренным их учредительными документами, Венецианская комиссия напоминает, что государства имеют право

¹⁰³ Там же, пункт 241.

¹⁰⁴ См. также: Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 164.

¹⁰⁵ См. также [Замечание общего порядка № 37 \(2020\)](#) СПЧ ООН о праве на мирные собрания (статья 21), 17 сентября 2020 г., пп. 74-95.

¹⁰⁶ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 176.

убедиться в том, что цели и деятельность ассоциации соответствуют правилам, закрепленным в законодательстве, но они должны делать это в соответствии со своими международными обязательствами. Таким образом, государственные органы должны иметь возможность осуществлять своего рода ограниченный контроль над деятельностью некоммерческих организаций с целью обеспечения соблюдения соответствующего законодательства в секторе гражданского общества, но такой контроль не должен быть необоснованным, чрезмерно навязчивым или нарушающим законную деятельность.¹⁰⁷

95. Комиссия также отмечает, что должна существовать презумпция законности создания ассоциаций, их целей и деятельности, независимо от любых формальностей, применяемых для создания.¹⁰⁸ Следовательно, проверки, предусмотренные статьей 17¹(11), должны быть исключительными и проводиться только в ситуациях, когда есть подозрения в серьезном нарушении законодательства, и должны служить только для подтверждения или снятия подозрений.¹⁰⁹ Важно отметить, что такие проверки должны быть разрешены только по решению суда, когда есть четкие доказательства возможного нарушения действующего законодательства.¹¹⁰ Как представляется, закон наделяет Министерство юстиции чрезмерно широкими полномочиями по вмешательству. Существует дополнительный риск, что такие внеплановые проверки, если они не основаны на четких правовых основаниях и легитимном постановлении суда, могут стать инструментом потенциального запугивания и преследования в руках властей, который может быть использован против организаций, выражающих критику или несогласие.

96. Венецианская комиссия также с серьезной озабоченностью отмечает, что основания и порядок проведения проверок не указаны в Законе, и что не введены ограничения на частоту таких проверок. Основания и порядок проведения проверок были оставлены на усмотрение и регулировались Постановлением Кабинета Министров (§36ff). Однако частота проведения проверок не регламентируется. Комиссия напоминает, что в соответствии с Совместными руководящими принципами по свободе объединения для обеспечения большей прозрачности и повышения независимости регулирующих органов законодательство должно определять основания для проведения инспекций объединений, продолжительность инспекций и документы, которые должны быть представлены в ходе инспекции.¹¹¹ Следует также напомнить, что инспекции, проводимые с основной целью проверки соблюдения внутренних процедур ассоциации, не должны быть допустимыми.¹¹² Все вышеперечисленные нормы должны быть прямо включены в Закон о НКО.

97. Учитывая предыдущий анализ, Венецианская комиссия считает, что, если они преследуют законную цель, что более чем сомнительно, ограничения, введенные Законом

¹⁰⁷ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2018\)006](#), Украина - Совместное мнение по законопроекту № 6674 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты с целью обеспечения прозрачности информации о финансовой деятельности общественных объединений и использовании международной технической помощи" и законопроекту № 6675 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины с целью обеспечения прозрачности финансирования общественных объединений и использования международной технической помощи", п. 40; [Босния и Герцеговина](#) - Совместное мнение по законопроекту Республики Сербской о специальном реестре и публичности деятельности общественных объединений. 40; [CDL-AD\(2023\)016](#), Босния и Герцеговина - Совместное мнение по проекту закона Республики Сербской о специальном реестре и освещении деятельности некоммерческих организаций, п. 61.

¹⁰⁸ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 26.

¹⁰⁹ Там же, пункт 231.

¹¹⁰ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2013\)030](#), Совместное промежуточное заключение по законопроекту о внесении изменений в Закон "О некоммерческих организациях" и другие законодательные акты Кыргызской Республики, параграф 77.

¹¹¹ Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединения, 17 декабря 2014 г., п. 229.

¹¹² Там же, пункт 178.

в отношении свободы объединения НКО, финансируемых из-за рубежа, и НКО в целом, не отвечают условиям необходимости и соразмерности. Власти не представили убедительных аргументов в пользу того, что эти ограничения отвечают насущным социальным потребностям демократического общества или что они являются наименее интрузивными из возможных. В случае их применения они скорее приведут к дестимулированию и окажут серьезное охлаждающее воздействие, негативно влияя на свободу объединений в стране.

D. Доступ к эффективным средствам правовой защиты

98. Напоминаем, что в соответствии со статьей 2(3) МПГПП Кыргызская Республика обязана: "a) обеспечить любому лицу, чьи права или свободы, признанные в настоящем документе, нарушены, эффективное средство правовой защиты, независимо от того, что нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; b) обеспечить, чтобы право любого лица, требующего такого средства правовой защиты, было определено компетентными судебными, административными или законодательными органами или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты; c) обеспечить, чтобы компетентные органы обеспечивали применение таких средств правовой защиты в случае их предоставления".

99. Венецианская комиссия напоминает, что в соответствии с Совместным руководством по свободе объединений, ассоциации, их основатели и члены должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты, чтобы оспаривать или добиваться пересмотра решений, затрагивающих осуществление их прав, что означает предоставление им права подавать иск или жаловаться и добиваться судебного пересмотра любых действий или бездействия властей, затрагивающих их права; средства правовой защиты должны быть своевременными и включать адекватное возмещение ущерба.¹¹³

100. Комиссия также подчеркивает, что независимый и беспристрастный судебный обзор правовых ограничений, налагаемых на ассоциации, желающие получать и использовать иностранное финансирование, и неправовых мер, направленных против них, тем более важен, что эти правила или меры могут служить политическим целям, которые чужды свободе объединений. Они могут быть направлены против конкретной ассоциации или группы ассоциаций, или против конкретного иностранного донора или группы доноров. Это может привести к дискриминационным ограничениям, произвольным мерам и злоупотреблению властью. В целом, такое поведение правительства будет противоречить правовому порядку соответствующего государства, но ассоциации в большинстве случаев могут найти эффективную защиту только в том случае, если они могут рассчитывать на правовую защиту со стороны независимого и беспристрастного суда, обладающего достаточными полномочиями для отмены таких правовых ограничений или прекращения их применения, запрещения таких неправовых мер или лишения их последствий, или возмещения ущерба; и это в рамках справедливого и быстрого разбирательства. Это подтверждает важность существования в стране независимой судебной системы. Ее отсутствие может создать риск того, что дискриминационные или необоснованно ограничительные меры останутся в силе.¹¹⁴

101. Новая статья 17¹(8), введенная Законом, прямо предусматривает судебную защиту только в случае решения о приостановлении деятельности НКО, которое может быть

¹¹³Венецианская комиссия и БДИПЧ, [CDL-AD\(2014\)046](#), Совместные руководящие принципы по свободе объединений, принцип 11 и пункт 36. См. также Руководящие принципы 2023 года по обеспечению права организаций гражданского общества на доступ к ресурсам, выпущенные Специальным докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, упомянутые выше.

¹¹⁴ Венецианская комиссия, [CDL-AD\(2019\)002](#), Отчет о финансировании ассоциаций, 18 марта 2019 г., п. 130.

обжаловано в соответствии с Законом об административной деятельности и административных процедурах. Решение о приостановлении деятельности может быть обжаловано в соответствии с Законом "Об основах административной деятельности и административных процедур"¹¹⁵

102. Также с обеспокоенностью отмечается, что в свете несоответствия Закона (и последующего Постановления Кабинета Министров) условию законности, *в частности*, из-за его расплывчатости, это вполне может предоставить как исполнительным, так и судебным органам чрезмерную свободу действий, что в последнем случае может привести к последовательному отказу в удовлетворении требований НКО, на которые распространяется действие Закона. Кроме того, в законе ничего не говорится о мерах по исправлению ситуации, которые могут быть приняты в случаях ликвидации или решений Министерства юстиции, связанных с вышеупомянутыми формами широкомасштабного и интрузивного контроля за НКО. Эта ситуация усугубляется экспертными заключениями, выражающими серьезную обеспокоенность по поводу независимости и беспристрастности судов в Кыргызской Республике,¹¹⁶ , а также вышеупомянутой политической и правовой средой, которая благоприятствует ограничению, а не полному осуществлению свободы ассоциаций (и выражения мнений), что негативно сказывается на НКО.

103. В заключение Венецианская комиссия сомневается в том, что Закон (сопровождаемый Постановлением Кабинета Министров) может считаться эффективным механизмом исправления ситуации, поскольку санкции за несоблюдение, предусмотренные и проанализированные ранее, являются жесткими, а санкция, касающаяся приостановления деятельности, - непропорциональной.

VI. Заключение

104. По просьбе Министра юстиции Кыргызской Республики Венецианская комиссия провела оценку Закона о внесении изменений в "Закон о некоммерческих организациях" с учетом, где это необходимо, имплементирующего Постановления Кабинета Министров, которое было принято *Жогорку Кенешем* 14 марта 2024 года, подписано Президентом Кыргызской Республики 2 апреля 2024 года и вступило в силу 15 апреля 2024 года. Текст Закона весьма схож с законопроектом, обсуждавшимся в Кыргызской Республике в 2013 году, который был критически оценен Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ и в итоге не был принят. Он также имеет важное сходство с законодательством о так называемых "иностранцах агентах", которое рассматривалось для принятия или было принято в последние годы в других странах, таких как Босния и Герцеговина, Грузия и Российская Федерация.

105 . Венецианская комиссия сожалеет, что Кыргызская Республика приступила к принятию данного закона, несмотря на то, что в 2013 году Венецианская комиссия и БДИПЧ рекомендовали не приступать к принятию очень похожего законопроекта, а также на очень сильную критику в отношении нового законопроекта и его принятия, которая была высказана НКО и международными институтами, включая органы ООН. Кроме того, Комиссия обеспокоена тем, что данный закон был принят в условиях ограниченного процесса консультаций с общественностью, хотя закон является сложным и очень противоречивым, в то время как последующее постановление Кабинета Министров, как предписывает внутреннее законодательство, не обсуждалось с общественностью. Кроме

¹¹⁵ Закон Кыргызской Республики № 210 Об основах административной деятельности и административных процедурах, 31 июля 2015 г.

¹¹⁶ В частности, в Заключительных замечаниях по докладу Кыргызстана за третий период в 2022 году (§37) СПЧ ООН отметил, что "обеспокоен сообщениями об отсутствии независимости и беспристрастности в судебной системе государства-участника, в частности из-за участия президента в выборе и назначении судей, а также утверждениями о политическом давлении, в том числе в громких политических делах". См. также Freedom House, Nations in Transit 2023; Freedom in the World 2024 (Кыргызстан).

того, власти не представили адекватного обоснования, включая анализ и конкретные данные, убедительно показывающие, что введение этого закона отвечает реальной и насущной социальной потребности в демократическом обществе.

106. Закон (и соответствующее постановление Кабинета Министров) ввел в правовое поле Кыргызской Республики категорию "некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного представителя", установил дополнительные (регистрация, раскрытие информации и отчетность) обязательства для таких НКО, ввел механизм санкций, применяемых в случае предполагаемых нарушений таких обязательств, и усилил полномочия контроля со стороны органов исполнительной власти в отношении этих НКО и НКО в целом

107. Венецианская комиссия отмечает, что государства имеют право и, более того, обязаны создавать правовую основу для деятельности ассоциаций. Она также отмечает, что они могут налагать ограничения на свободу объединений, но такие ограничения должны отвечать условиям законности, легитимности, необходимости и соразмерности, а также недискриминации, которые предусмотрены Конституцией Кыргызской Республики и международными документами по правам человека, в частности МПГПП, участником которого является Кыргызская Республика. Рассматриваемый Закон не соответствует этим стандартам.

108. Закон содержит расплывчатые и потенциально всеобъемлющие определения, особенно в отношении НКО, выполняющих функции иностранного представителя и политической деятельности, и предоставляет очень широкие полномочия по санкциям и контролю, особенно Министерству юстиции. Это усугубляется последующим Постановлением Кабинета Министров, положения которого значительно выходят за рамки Закона. Таким образом, ни Закон, ни Постановление не соответствуют условию законности. Цели, преследуемые Законом, четко не определены, и поэтому невозможно сделать вывод о соблюдении условия законности. Наконец, власти Кыргызстана не представили никаких данных, обосновывающих необходимость введения специального регулирования для НКО, получающих иностранное финансирование и занимающихся нечетко определенной политической деятельностью. Поэтому такое регулирование несовместимо с правом на свободу объединения, а также с принципом недискриминации. Кроме того, некоторые положения Закона (и Постановления Кабинета Министров) вызывают опасения относительно потенциальных нарушений других прав человека и основных свобод, таких как свобода выражения мнения и право на частную жизнь

109. Применение Закона (вместе с последующим Постановлением Кабинета Министров) влечет за собой серьезный и реальный риск стигматизации, замалчивания и, в конечном итоге, ликвидации НКО в стране, получающих даже незначительную часть своих средств из-за рубежа. В частности, существует реальный риск того, что под удар попадут НКО, критикующие правительство, а это негативно скажется на открытых и информированных общественных дискуссиях, демократии и верховенстве закона. Ситуация усугубляется тем, что закон, как представляется, не предусматривает полной схемы исправления ситуации в независимых и беспристрастных судах.

110. Учитывая вышеизложенное, Венецианская комиссия считает, что данный закон наносит серьезный удар по репутации страны в области прав человека и верховенства права, которая до недавнего времени заслуженно пользовалась в Центральной Азии репутацией сильного сторонника прав и свобод человека, а также НКО. Таким образом, Комиссия рекомендует властям Кыргызстана отменить Закон и пересмотреть Закон о НКО, чтобы создать свободную и благоприятную среду для гражданского общества, полностью соответствующую международным стандартам в области прав человека и международно-правовым обязательствам страны.

111. Венецианская комиссия с интересом отмечает заявление официальных представителей Министерства юстиции, сделанное делегации Комиссии во время ее визита в Бишкек, о том, что власти открыты для экспертного обсуждения Закона и готовы продолжать сотрудничество с Комиссией. Венецианская комиссия приветствует это и остается в распоряжении властей Кыргызстана для дальнейшего содействия в этом вопросе.