



INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, LLC (ICNL, LLC) KYRGYZ REPUBLIC

1126 16th Street, NW, Suite 400 Washington, DC 20036 USA

Tel: (202) 452-8600 Fax: (202) 452-8555 E-mail: icnl@icnl.org

Кыргызстан, 720040, Бишкек ул. Абдрахманова 204, 4-й этаж

Тел: (312) 664-636 Факс: (312) 620-830 E-mail: NIdrisov@icnlalliance.kg

**Анализ статьи 395-2,
предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики
об административной ответственности**

23 июля 2013 года

В июле 2013 года на вебсайте Правительства Кыргызской Республики был размещен для общественного обсуждения проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики»¹ (далее - законопроект), подготовленный Государственным комитетом национальной безопасности Кыргызской Республики (далее ГКНБ). Законопроект направлен против религиозного экстремизма и содержит нормы по предупреждению данной опасности для общества. Общественность, в том числе некоммерческие организации (НКО) Кыргызстана, поддерживают эту инициативу, так как угроза роста религиозного экстремизма в Центральной Азии волнует гражданское общество Кыргызстана.

Однако в законопроект также включены нормы против незарегистрированных общественных организаций, которые прямо не связаны с решением проблемы религиозного экстремизма, противоречат нормам международного права, Конституции и законам Кыргызской Республики, и несут угрозу ослабления гражданского общества в Кыргызстане. Эти нормы вызывают беспокойство общественности Кыргызской Республики и международного сообщества, и ставят под вопрос, действительно ли Правительство Кыргызской Республики нацелено на построение демократии в стране?

Настоящий Анализ подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП) по запросу ряда НКО Кыргызской Республики, обеспокоенных содержанием законопроекта. Анализ МЦНП рассматривает только отдельные нормы законопроекта, которые касаются предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности новой статьи 395-2 о привлечении к административной ответственности граждан за руководство, участие в деятельности и финансирование незарегистрированных общественных организаций (далее – Статья 395-2).

Ниже в Анализе изложены основания - почему вышеуказанные нормы Статьи 395-2 являются проблемными.

¹ http://www.gov.kg/?attachment_id=23475

МЦНП

Анализ

Противоречие Конституции и законам Кыргызской Республики

В части 2 статьи 3 законопроекта предлагается дополнить Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности новой Статьей 395-2, которая предусматривает административную ответственность за руководство, участие в деятельности, а также финансирование незарегистрированных общественных организаций. Установление вышеуказанной административной ответственности - фактически означает запрет на «право на объединение» путем участия граждан в деятельности незарегистрированных общественных организаций. Это противоречит Конституции Кыргызской Республики, Закону «О некоммерческих организациях», а также международным договорам и конвенциям по правам человека, к которым присоединилась Кыргызская Республика.

Право на объединение, согласно Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (далее - Конституция), отнесено к основным правам и свободам человека. В статье 35 Конституции говорится: *«Каждый имеет право на свободу объединения»*. В соответствии со статьей 16 Конституции:

«1. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления.

2. Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека».

Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года N 111 предоставляет право гражданам создавать незарегистрированные общественные организации. В соответствии с частью 2 статьи 6 данного Закона: *«Некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица в форме общественных объединений, фондов и учреждений»*. Данная норма в полной мере соответствует демократическим стандартам.

Противоречие нормам международного права

Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) противоречит международным договорам и конвенциям по правам человека, к которым присоединилась Кыргызская Республика. Запрет на незарегистрированные общественные организации напрямую нарушает нормы Всеобщей декларации прав человека² (статья 20), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)³ (статья 8), Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)⁴ (статья 22).

² Всеобщая декларация прав человека принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, Кыргызская Республика ратифицировала в октябре 1994 года.

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Кыргызской республикой в 1994 году.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года и ратифицирован Кыргызской Республикой в октябре 1994.

МЦНП

Статья 22 МПГПП гласит:

“1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, ...

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц ...

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям”.

Общепризнанным является факт, что «право на объединение» включает право на создание неформальных ассоциаций, т.е. групп без статуса юридического лица. В ряде источников международного права было неоднократно растолковано, что для того, чтобы лицу реализовать свое «право на объединение», ему не нужно обязательно регистрировать общественную организацию или даже уведомлять правительство о создании такой организации. «Регистрация не должна быть обязательным требованием. Организации гражданского общества должны иметь право на существование и осуществление деятельности без регистрации, если они не хотят регистрироваться».⁵ «Законодательства отдельных стран никоим образом не должны запрещать неформальные ассоциации только по причине отсутствия у них статуса юридического лица».⁶

В настоящее время, законы Кыргызской Республики по регулированию деятельности НКО соответствуют нормам международного права. Однако введение ограничения на создание незарегистрированных НКО в Кыргызской Республике будет расцениваться как нарушение норм МПГПП и невыполнение Кыргызской Республикой взятых на себя обязательств.

Отсутствие прямой связи с противодействием экстремизму

Разработчики законопроекта ошибочно предполагают, что запрет незарегистрированных общественных организаций поможет им бороться с экстремизмом. Экстремистами могут быть и физические лица и разного рода другие организации, в том числе - коммерческие. Экстремистская деятельность любых лиц, зарегистрированных или незарегистрированных, должна быть запрещена и наказуема. Нет никаких основания для того

⁵ Отчет, поданный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани, в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 58.178 (1 октября 2004г.), стр. 21 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement>)

⁶ Документ ОБСЕ\БДИПЧ, Ключевые руководящие принципы свободы ассоциаций, с акцентом на неправительственные организации» (OSCE/ODIHR “Key Guiding Principles of Freedom of Associations with an Emphasis on Non-governmental organizations”), стр. 67.

Анализ статьи 395-2, предлагаемой для включения в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности

МЦНП

чтобы признавать незарегистрированные общественные организации в Кыргызстане как особо опасных или подозрительных субъектов экстремистской деятельности.

Заключение

Анализ законопроекта показывает, что предлагаемая Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) является дискриминационной, она ограничивает права и свободы граждан.

Хотя авторы законопроекта ссылаются на то, что законопроект предлагается в *интересах государственной или общественной безопасности*, однако предлагаемая Статья 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) не соответствуют международной практике и принципам международного права.

Кыргызстан имеет заслуженную репутацию как одна из самых прогрессивных стран Центральной Азии, и в Содружестве Независимых Государств (СНГ), в вопросах обеспечения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, создания правовых условий, где гражданское общество содействует Правительству в осуществлении его основной миссии - улучшении условий жизни граждан. К сожалению, положения Статьи 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) подрывают и поворачивают вспять усилия Кыргызстана в этой сфере и ослабляют его способности развивать человеческие ресурсы, привлекать иностранные инвестиции, получать гуманитарную помощь и пользоваться поддержкой своих граждан, что является существенным для поддержания устойчивых позиций Кыргызстана как демократического государства.

Принятие Статьи 395-2 (в части запрета незарегистрированных общественных организаций) приведет к обращениям граждан в Комитет ООН по правам человека. Скорее всего, Кыргызская Республика будет проигрывать все эти дела. У государства сформируется имидж недемократической страны. Кыргызской Республике может быть отказано в предоставлении внешней экономической помощи, которую оказывают лишь странам с демократическими режимами.

На основании вышеизложенного, рекомендуем исключить из законопроекта нормы Статьи 395-2 в части привлечения к административной ответственности граждан за руководство, участие в деятельности и финансирование незарегистрированных общественных организаций.

МЦНП благодарен за предоставленную возможность высказать свои комментарии и рекомендации и надеется на продолжение сотрудничества в дальнейшем.