



**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: NIldrisov@icnlalliance.kg

**Анализ статьи 12 проекта Закона Кыргызской Республики
«О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию
террористической или экстремистской деятельности»**

21 апреля 2013 года

28 января 2013 года Правительство Кыргызской Республики внесло на рассмотрение Парламента проект Закона Кыргызской Республики «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности» (далее - «законопроект»), разработанный Государственной службой финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики. Общественность, в том числе некоммерческие организации (НКО), Кыргызстана поддержали эту инициативу. Угроза роста терроризма и экстремизма в Центральной Азии волнует гражданское общество Кыргызстана.

Однако, в апреле 2013 года в законопроекте неожиданно появилась новая статья 12, которая несет в себе угрозу ослабления гражданского общества в Кыргызской Республике. Данная статья, и (после ее включения в законопроект) законопроект в целом, - вызывают беспокойство как общественности Кыргызской Республики, так и международной общественности, и ставит под вопрос, действительно ли Правительство Кыргызской Республики нацелено на построение демократии в стране?

Настоящий Анализ подготовлен по запросу НКО Кыргызской Республики, обеспокоенных содержанием статьи 12 законопроекта о «превентивных мерах для НКО».

В настоящем Анализе рассматриваются нормы статьи 12 законопроекта, которые, вызывают беспокойство по ряду причин:

1. НКО без каких-либо оснований выделены в особую категорию подозреваемых в терроризме и экстремизме. Например, согласно части 3 статьи 12 законопроекта граждане должны сообщать властям о своих подозрениях только относительно деятельности НКО, хотя такие же подозрения у граждан могут возникать относительно деятельности коммерческих организаций и физических лиц.
2. Предлагается установить дополнительную отчетность для НКО, получающих финансирование из любых иностранных источников, в том числе по межправительственным соглашениям (часть 2 статьи 12 законопроекта). Тем самым, практически все НКО будут рассматриваться как потенциальные подозреваемые в экстремизме и терроризме и будут ограничены в финансировании и деятельности,

Анализ статьи 12 проекта Закона Кыргызской Республики «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности»

МЦНП

учитывая то, что более 65%¹ НКО имеют иностранное финансирование в качестве основного источника. Финансирование от международных организаций (например, Красного Креста, ПРООН, ОБСЕ, ЮСАИД и других организаций, оказывающих социальные услуги населению по двухсторонним соглашениям о сотрудничестве с Кыргызстаном) также будет рассматриваться как потенциальное финансирование экстремизма и терроризма.

Конечно, только практика применения закона может точно показать, какой ущерб он принесет гражданскому обществу и демократии в Кыргызской Республике. На сегодняшний день можно только отметить, что предлагаемые нормы законопроекта касательно НКО не соответствуют международной практике, в том числе рекомендациям ФАТФ, на которые ссылаются авторы законопроекта. Предлагаемые нормы законопроекта, безусловно, окажут негативный эффект на гражданское общество Кыргызстана (как на местные так и иностранные НКО, работающие в Кыргызстане). Остается неясным, каким образом, даже потенциально, эти нормы помогут Кыргызской Республике бороться с экстремизмом и терроризмом, учитывая, что известные случаи экстремизма и терроризма в Кыргызстане никак не связаны с деятельностью НКО.

Ниже мы рассмотрим отдельные положения статьи 12 законопроекта, которые вызывают наибольшие опасения и более детально обоснуем нашу обеспокоенность этими положениями.

Основные проблемы, которые возникнут, в случае принятия законопроекта в существующей редакции следующие:

1. Расширение полномочий государственных органов по контролю над НКО, которые будут включать в себя:
 - 1.1. Новые обременительные требования по отчетности НКО;
 - 1.2. Предоставление государственным органам полномочий проверять доходы и расходы НКО на предмет их целевого использования.
2. Установление новых мер относительно деятельности НКО, которые параллельно не применяются к коммерческим организациям:
 - 2.1. Установление обязательства для граждан и юридических лиц по сообщению государственным органам о подозрениях в деятельности НКО;
 - 2.2. Установление уполномоченного государственного органа для «мониторинга или контроля» над деятельностью НКО.

Ниже в Анализе изложены основания - почему вышеуказанные нормы статьи 12 законопроекта являются проблемными.

¹ Данная цифра взята из исследования некоммерческого сектора, проведенного в 2005 году Ассоциацией центров поддержки гражданского общества (АЦПГО)

МЦНП

1. Расширение полномочий государственных органов по контролю над НКО

1.1. Новые обременительные требования по отчетности НКО

В части 2 статьи 12 законопроекта говорится о том, что «НКО, которые представляют финансовые ресурсы и в которых значительную долю капитала составляет международный капитал, обязаны:

...

2) опубликовывать ежегодные финансовые отчеты, подробно описывающие доходы и расходы, которые проверяются надлежащим образом на предмет расходования всех средств согласно заявленным целям и задачам НКО;

3) принимать меры для идентификации и документального фиксирования идентификационных данных своих доноров, а также для подтверждения полномочий и положительной репутации их бенефициарных собственников и партнерских некоммерческих организаций (в том числе международных);

4) хранить в течение пяти лет подробные отчеты о внутренних и международных операциях (сделках);

5) представлять органу финансовой разведки, органу национальной безопасности и правоохранительным органам информацию, указанную в пунктах 1-4 части 2 статьи 12 законопроекта».

Тем самым, если законопроект будет принят в существующей редакции, НКО будут обязаны сдавать в государственные органы (дополнительно к существующим трем отчетам) еще не менее трех отчетов: (1) органу финансовой разведки, (2) органу национальной безопасности и (3) правоохранительным органам.

В настоящее время в Кыргызстане все организации (в том числе НКО) ежемесячно представляют отчеты по всем видам доходов, в том числе поступившим из зарубежных источников, в налоговые органы и в Социальный фонд, а также ежеквартально - в органы статистики. Налоговые органы и Социальный фонд имеют право проводить ежегодные проверки всей финансовой документации НКО. Беспокойство НКО вызывает то, что новые требования по отчетности в еще три государственных органа, могут стать чересчур обременительными для НКО, получающих финансирование из зарубежных источников (это почти все НКО в стране).

Известно, что любые формы контроля, в том числе требования новой отчетности, приводят к увеличению объема работ для НКО, которые должны будут выполнять эти требования, поскольку, они будут вынуждены тратить время и силы для подготовки этих отчетов и передачи их в соответствующие государственные органы.

МЦНП

В справке-обосновании к законопроекту говорится о том, что законопроект разработан во исполнение Рекомендаций ФАТФ² от 15 февраля 2012 года (далее – «Рекомендации ФАТФ») в целях приведения законодательства Кыргызской Республики в соответствие с международными стандартами в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения.

Однако, в Рекомендациях ФАТФ нет требований по установлению дополнительной отчетности для НКО. Рекомендации ФАТФ относительно НКО вполне можно было бы исполнить без установления дополнительных отчетов для НКО, путем установления механизмов по использованию органами финансовой разведки, национальной безопасности и правоохранительными органами ежемесячных отчетов НКО в налоговые органы.

Относительно требования законопроекта по опубликованию ежегодных финансовых отчетов, также следует отметить, что здесь произошла ошибка при переводе Рекомендаций ФАТФ на русский язык. В оригинальном тексте Рекомендаций ФАТФ на английском языке говорится следующее «NPOs should issue annual financial statements ...», что при правильном переводе означает «НКО должны издавать (делать доступными для общественности) финансовые отчеты ...». Это не означает, что НКО обязательно должны публиковать свои отчеты в СМИ. Например, НКО может издавать письменный финансовый отчет и держать его у себя и показывать его всем желающим, в том числе СМИ, по их просьбе.

1.2. Предоставление государственным органам полномочий проверять доходы и расходы НКО на предмет целевого использования

В части 2 статьи 12 законопроекта говорится о том, что «НКО, которые представляют финансовые ресурсы и в которых значительную долю капитала составляет международный капитал, обязаны:

...
2) опубликовывать ежегодные финансовые отчеты, подробно описывающие доходы и расходы, *которые проверяются надлежащим образом на предмет расходования всех средств согласно заявленным целям и задачам НКО;*

...»

Тем самым, если законопроект будет принят в существующей редакции, он предоставит государственным органам полномочия проверять доходы и расходы НКО на предмет их целевого использования. Новые полномочия предоставят государственным органам право по собственному усмотрению оценивать: соответствует ли деятельность или расходы НКО уставным целям и задачам. Например, НКО определила в своем уставе, что будет заниматься образовательной деятельностью, но в какой-то момент, члены или наблюдательный орган организации решили, что организация поможет детскому дому. Такая деятельность не записана в уставе организации, не

² FATF - The Financial Action Task Force или Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег – межправительственная организация, вырабатывающая мировые стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, а также осуществляющая оценки соответствия национальных систем государств этим стандартам. ФАТФ была создана в 1989 г. по решению стран «Большой семерки» и является основным международным институтом, занимающимся разработкой и имплементацией международных стандартов в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Членами ФАТФ являются 35 страны и 2 организации, наблюдателями – 20 организаций и 1 страна.

МЦНП

является образовательной и может рассматриваться противоречащей уставу, а значит, может послужить основанием для обвинения НКО в нецелевом использовании средств.

В соответствии с обычной международной практикой, НКО, как и коммерческие предприятия, должны иметь широкую правоспособность заниматься любой законной деятельностью. Единственным обоснованным ограничением может быть требование, чтобы основной целью деятельности не было извлечение прибыли. Дополнительные ограничения могут применяться к отдельным группам НКО, которые пользуются значительными льготами, но не ко всем НКО. Поскольку деятельность НКО осуществляется в рамках законов, это внутреннее дело самой НКО и ее высшего органа управления, насколько точно она соблюдает, или не соблюдает требования своего устава в своей деятельности. Предлагаемая норма законопроекта противоречит:

1) статье 5 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», где говорится о том, что **«вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций ... не допускается»**, а также

2) международным обязательствам Кыргызской Республики, в частности статье 17 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) стороной в котором Кыргызская Республика является с 1994 года.

2. Установление новых мер относительно деятельности НКО, которые параллельно не применяются к коммерческим организациям

2.1. Установление обязательства для граждан и юридических лиц по сообщению государственным органам о подозрениях в деятельности НКО

В части 3 статьи 12 законопроекта содержится следующая норма:

«В случае наличия у любого физического и юридического лица подозрения, что конкретная некоммерческая организация используется в легализации (отмывании) преступных доходов, финансировании террористической или экстремистской деятельности либо террористами и экстремистами, данные лица должны безотлагательно (в течение нескольких часов) передавать соответствующее сообщение в орган финансовой разведки или правоохранительные органы и орган национальной безопасности для принятия соответствующих мер согласно законодательству Кыргызской Республики».

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает такого рода меры относительно деятельности коммерческих организаций. Возникает вопрос: «а если есть подозрение в отношении деятельности коммерческой организации, то - не нужно сообщать в правоохранительные органы?» Данный подход открыто дискриминирует НКО по отношению к коммерческим организациям и противоречит нормам международного права³, а также положительной международной практике.

³ "NGOs with legal personality should have the same capacities as are generally enjoyed by other legal persons and should be subject to the administrative, civil and criminal law obligations and sanctions generally applicable to those legal persons" (Section 7 of the CoE Recommendations).

МЦНП

2.2. Установление уполномоченного государственного органа для «мониторинга или контроля» над деятельностью НКО

В части 5 статьи 12 законопроекта содержится следующая норма:

«5. Эффективный мониторинг или контроль над деятельностью НКО осуществляется уполномоченным государственным органом, определенным Правительством Кыргызской Республики».

Тем самым, если законопроект будет принят в существующей редакции, то на его основе в Кыргызской Республике будет установлен уполномоченный государственный орган для «мониторинга или контроля» над деятельностью НКО. В то же время, законодательство Кыргызской Республики не предусматривает установления уполномоченного государственного органа для «мониторинга или контроля» над деятельностью коммерческих организаций. Данный подход также открыто дискриминирует НКО по отношению к коммерческим организациям, и противоречит нормам международного права, а также положительной международной практике.

Заключение

Анализ статьи 12 законопроекта показывает, что если законопроект будет принят, то он может стать источником ограничения прав НКО.

В годовом отчете за 2013 год г-на Маина Киай, специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, говорится, что анализ различных форм криминализации финансирования НКО показывает: в настоящее время в некоторых странах мира борьба с терроризмом и отмыванием денег стала инструментом нейтрализации НКО и подавления критики властей со стороны этих организаций.

Складывается впечатление, что предлагаемая статья 12 законопроекта также скопирована из закона или законопроекта той или иной тоталитарной страны, власти которой боятся так называемой «цветной революции» и для предотвращения которой хотят установить жесткий контроль над финансированием НКО из зарубежных источников. Эти опасения применительно к Кыргызстану не имеют под собой никаких оснований. Как известно, Кыргызстан уже пережил две революции в 2005 и 2010 годах и ему не грозят никакие «цветные революции», поскольку Кыргызстан движется по пути построения подлинной демократии.

Следует также отметить, что орган финансовой разведки в законопроекте предлагает не реальные механизмы относительно НКО. Если даже представить, что законопроект будет принят, то после его принятия, согласно законопроекту несколько тысяч НКО начнут сдавать свои отчеты в орган финансовой разведки, национальной безопасности и правоохранительные органы. Даже только для того, чтобы прочитать эти отчеты, нужно будет существенно увеличить штаты этих государственных органов. Сколько бюджетных денег будет потрачено на это впустую? Особенно учитывая то, что пока за все годы независимости Кыргызстана даже отдельных случаев использования НКО террористами и экстремистами не было. В 2009 году во времена

Анализ статьи 12 проекта Закона Кыргызской Республики «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности»

МЦНП

президентства Бакиева также были попытки ограничения иностранного финансирования НКО. В то время инициаторы ограничения не смогли привести ни одного примера, когда та или иная НКО Кыргызстана осуществляла противоправную деятельность во вред Кыргызстану. Следует помнить, что в Уголовном кодексе и Кодексе Кыргызской Республики об Административной Ответственности уже установлена ответственность за все общественно опасные деяния (правонарушения и преступления). Лица, которые совершат эти деяния, понесут соответствующую ответственность, независимо от того – где они работают: в НКО, коммерческой организации или в государственных органах.

Что касается необходимости установления механизмов прозрачности в деятельности НКО, в Кыргызской Республике в настоящее время разработан проект Закона «О благотворительных организациях и благотворительной деятельности» (далее – «проект Закона о благотворительных организациях»), который предусматривает механизм, обеспечивающий максимальную прозрачность в деятельности благотворительных организаций. Проект Закона о благотворительных организациях в настоящее время размещен на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики для общественного обсуждения и в ближайшее время будет инициирован группой депутатов, в состав которой входят два вице-спикера Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Ожидается, что после принятия данного законопроекта, большинство НКО страны приобретут статус благотворительной организации и будут осуществлять свою деятельность в соответствии с новым законом.

В справке-обосновании к законопроекту говорится о том, что законопроект разработан во исполнение Рекомендаций ФАТФ, однако, следует не забывать о том, что Рекомендации ФАТФ не являются нормами международного права⁴.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что принятие законопроекта в существующей редакции статьи 12 является нецелесообразным.

МЦНП благодарен за предоставленную возможность представить Анализ к законопроекту и надеется на продолжение сотрудничества в дальнейшем.

⁴ Counter-Terrorism, "Policy Laundering," and the FATF: Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society Опубликовано здесь: <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20States%20of%20America/Ben%20Hayes.pdf>