



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 проекта Закона Кыргызской Республики «Об иностранной безвозмездной помощи (содействии) Кыргызской Республике»

23 марта 2012 года

29 ноября 2011 года депутаты Акматбек Келдибеков и Эльмира Джумалиева внесли на рассмотрение Парламента проект Закона «Об иностранной безвозмездной помощи (содействии) Кыргызской Республике и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Кыргызской Республики».

26 января 2012 года этот законопроект был разделен на два законопроекта и снова внесен в Парламент для рассмотрения, с некоторыми техническими изменениями, касающимися в основном качества медицинских средств и других товаров: (1) проект Закона Кыргызской Республики «Об иностранной безвозмездной помощи (содействии) Кыргызской Республике», и (2) проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, в Закон КР "О Дорожном фонде")». Эти два законопроекта инициировали в Парламент депутаты Акматбек Келдибеков, Эльмира Джумалиева, Урмат Аманбаева, Абдулатип Режевалиев и Дастан Бекешев.

Настоящий Анализ подготовлен по запросу некоммерческих организаций (НКО) Кыргызской Республики, обеспокоенных содержанием проекта Закона Кыргызской Республики «Об иностранной безвозмездной помощи (содействии) Кыргызской Республике» (далее «законопроект»).

В настоящем Анализе рассматриваются основные положения законопроекта, которые (в противоречие сложившейся международной практике) усложняют иностранное финансирование и могут привести к ограничению деятельности НКО в Кыргызской Республике. Законопроект, в случае его принятия, может иметь негативный эффект на все НКО, в том числе на благотворительные и гуманитарные организации, оказывающие социальные услуги населению, поскольку в настоящее время большинство НКО в Кыргызстане основную часть своего финансирования (более 65%)¹ получают из зарубежных источников.

Законопроект, в случае его принятия, повлияет не только на местные НКО, но также окажет негативное влияние на возможность предоставления международными и иностранными организациями технической, гуманитарной, образовательной, медицинской, социальной и иной помощи гражданам и организациям в Кыргызской Республике.

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

МЦНП

Чрезмерное регулирование иностранной помощи может привести к сокращению финансирования НКО в Кыргызстане из зарубежных источников, что в свою очередь приведет к сокращению оказываемых данными организациями социальных услуг населению, в то время, когда население страны в них остро нуждается.

Ниже в анализе изложены основания, почему нормы законопроекта могут стать потенциальными источниками ограничения деятельности НКО.

1. Сужение определения понятия «грант»

Статья 1 законопроекта содержит определение понятия «иностранный (международный) грант», который является более узкими по сравнению с определением понятия «грант» закрепленным в Налоговом кодексе Кыргызской Республики.

Согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики «грант» - это активы, безвозмездно предоставляемые государствами, международными, иностранными и отечественными организациями Правительству Кыргызской Республики, органам местного самоуправления, государственным, а также некоммерческим организациям, не участвующим и в поддержке политических партий или кандидатов выборных кампаний.

Согласно законопроекту «иностранный (международный) грант» - это иностранная (международная) безвозмездная помощь, предоставляемая на обучение либо обмен специалистами, научными сотрудниками, аспирантами и студентами, осуществление конкретных программ в области образования, здравоохранения, искусства, культуры, охраны окружающей среды, проведение научных исследований, осуществление опытно-конструкторских работ, а также на внедрение их результатов в производство.

Тем самым понятие «иностранный (международный) грант» содержит исчерпывающий перечень программ, на осуществление которых может быть получена иностранная безвозмездная помощь. Этот перечень не включает программы в таких сферах как (1) развитие местных сообществ, (2) содействие прозрачности избирательных компаний, (3) поддержка престарелых, лиц с ограниченными возможностями, беспризорных детей и других нуждающихся категорий граждан, (4) улучшение условий содержания заключенных, (5) поддержка правозащитной деятельности, (6) поддержка свободы слова и СМИ, (7) развитие демократии и многие другие общественно-полезные программы, которые в настоящее время в основном финансируются за счет международных и иностранных грантов.

2. Предоставление широких полномочий исполнительному органу власти по установлению порядка оказания иностранной помощи

В пункте 1 части 2 статьи 6 законопроекта содержится норма о том, что Правительство Кыргызской Республики в течение одного месяца со дня вступления в силу данного Закона должен принять «необходимые меры» и «определить порядок оказания иностранной безвозмездной помощи». Данная норма предоставляет исполнительному органу власти широкие, не ограниченные полномочия по установлению порядка оказания иностранной помощи на свое усмотрение. Например, на основе данных полномочий исполнительный орган

МЦНП

власти может ввести в стране: (1) новые требования по получению предварительного разрешения властей для получения иностранной помощи (как это сделано в некоторых тоталитарных странах), а также (2) новые процедуры для осуществления контроля над деятельностью граждан и организаций (в том числе НКО), которые получают финансирование из зарубежных источников. Новые процедуры, например, могут установить обязательные проверки или установить предоставление дополнительных отчетов по доходам, полученным из иностранных источников.

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. Остается не ясным - для чего нужны будут дополнительные отчеты, так как существующие отчеты уже предусматривают предоставление информации о всех доходах организаций, в том числе полученных из иностранных источников.

Эти новые меры могут стать чересчур обременительными для получателей финансирования из зарубежных источников. Известно, что любые формы контроля, в том числе требования новой отчетности, приводят к увеличению объема работ для организаций, которые должны будут исполнять эти требования. Поскольку, они будут вынуждены тратить время и силы для подготовки этих отчетов.

Анализ

Анализ законопроекта показывает, что если он будет принят, то он может стать источником ограничения прав граждан и организаций. Ссылаясь на нормы законопроекта, если он будет принят, исполнительный орган власти может ограничить права граждан и организаций (в том числе НКО).

Можно согласиться с авторами законопроекта с тем, что в Кыргызстане существует ряд проблем, связанных со злоупотреблениями отдельных лиц при распределении гуманитарной помощи. Причиной этих проблем является отсутствие прозрачной системы процесса распределения и надлежащего контроля над распределением гуманитарной помощи ввезенной в страну без уплаты налогов и таможенных пошлин. Однако, эти проблемы вполне можно разрешить путем внесения поправок в нормативные правовые акты, регулирующие отношения связанные с гуманитарной помощью (регулирующие ввоз, освобождение гуманитарной помощи от НДС на импорт и таможенных пошлин, отчетность организаций распространивших гуманитарную помощь и т.п.). Предлагаемые в законопроекте меры не только пытаются разрешить вышеуказанные проблемы, но и ограничивают любую иностранную безвозмездную помощь. В том числе в виде товаров, услуг или финансовых средств, предоставляемых гражданам Кыргызстана, НКО и другим организациям, включая филиалы и представительства международных и иностранных организаций.

Законопроект пронизан идеей о том, что «иностранная помощь» содержит в себе те или иные потенциальные угрозы для Кыргызстана. Для предотвращения этих угроз авторы законопроекта предлагают ввести в Кыргызстане новую систему ничем неограниченного контроля, в виде обременительных предварительных проверок и требований отчетов от всех организаций, которые получают финансирование из зарубежных источников. Эти опасения не

МЦНП

имеют под собой никаких оснований. В 2009 году во времена 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 осуществляла деятельность в пользу иностранного донора 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.

Озабоченность НКО также вызывает то, что процедура разработки и принятия подзаконных актов (в том числе нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики), не имеет того характера прозрачности и коллегиальности как при разработке и принятии законов, которые обсуждаются и рассматриваются Парламентом. Это создает дополнительную потенциальную угрозу возможности принятия исполнительным органом нормативных правовых актов, которые могут ограничить права организаций и граждан.

Во всех странах мира с установившимися демократическими традициями, организации (в том числе НКО) могут получать иностранное финансирование и использовать его для занятия различной деятельностью, в том числе продвигать законодательные реформы, выступать против политики государства по разным вопросам, участвовать наблюдателями во время выборов или помогать государству в выработке политики в той или иной сфере и т.д. Отдельные ограничения в вопросах иностранного финансирования имеют место в отношении узких групп организаций (например, политических партий) и в отношении четко определенных видов деятельности (например, финансирование выборных компаний в поддержку кандидатов в государственные органы). Эти отдельные ограничения уже содержатся в законодательстве Кыргызской Республики, в том числе в Конституции страны.

Заключение

В Кыргызстане в настоящее время для граждан и организаций существует принцип: «разрешено все, что не запрещено законом». Относительно финансирования организаций (в том числе НКО) действует этот же принцип, что вполне соответствует принципам демократии. Предоставление исполнительному органу власти широких полномочий по установлению **порядка оказания иностранной помощи**, может нарушить данный демократический принцип, особенно, в случаях, если эти полномочия будут использованы произвольно, без предварительного общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, которыми будет устанавливаться этот порядок.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что принятие законопроекта является нецелесообразным. Проблемы, связанные со злоупотреблениями при распределении гуманитарной помощи поступающей из-за рубежа, можно решить путем внесения соответствующих поправок в законодательство о гуманитарной помощи, направленных на предотвращение злоупотреблений и ужесточение ответственности за совершение правонарушений в этой сфере.

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