ICNL

www.icnl.org
info@icnl.org

ТАЛДОО

“Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” (“чет өлкөлүк өкүлдөр жөнүндө”) Мыйзам долбоору

ЖАҢЫРТЫЛГАН 25 МАЙ, 2023

Киришүү

Баарына белгилүү болгондой, 2014-жылдын 26-майында парламент депутаттары Турсунбай Бакир уулу, Нуркамил Мадалиев жана Надира Нарматова Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинде Кыргыз Республикасынын “Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына толуктоолорду жана өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” Мыйзам долбоорун (мындан ары – “мыйзам долбоору”) демилгелешкен. Мыйзам долбоорунда негизинен Кыргыз Республикасынын “Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө” Мыйзамына (мындан ары – “КЭУлар жөнүндө Мыйзам”), ошондой эле Кыргыз Республикасынын “Юридикалык жактарды, филиалдарды (өкүлчүлүктөрдү) мамлекеттик каттоо жөнүндө” Мыйзамына жана Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодексине өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү сунушталган, ал коомчулукка “чет элдик агенттер жөнүндө” мыйзам долбоору катары белгилүү болчу. Коомдо узакка созулган жана кызуу талкуулардан кийин мыйзам долбоорун 2016-жылдын 12-майында парламент үчүнчү окууда кароонун жыйынтыгы боюнча четке каккан.

2023-жылдын 19-майында парламенттин 33 депутаттан турган тобу (Нарматова Н., Садырбаева Ж., Ташиев Ш. жана башкалар) Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинде “Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына (“Коммерциялык эмес уюмдар жөнүндө” Мыйзамга жана Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодексине) өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу” Кыргыз Республикасынын Мыйзам долбоорун (мындан ары – “мыйзам долбоору”)[1] демилгеледи, анын тексти “чет өлкөлүк агенттер

[1] http://kenesh.kg/ru/draftlaw/634426/show

жөнүндө” мыйзам долбооруна дээрлик окшош. Мыйзам долбоору “чет өлкөлүк агенттер жөнүндө” мыйзам долбоорунан бир нерсеси менен айырмаланат – анда “агент” деген сөз “өкүл” деген сөзгө алмаштырылган.

Бул Талдоону мыйзам долбоорунун мазмунуна тынчсызданган коммерциялык эмес уюмдардын (КЭУ) суроо-талабы боюнча Эл аралык Коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ) [2] даярдады. Талдоодо мыйзам долбоорунун Кыргызстандагы кыргызстандык жана чет өлкөлүк коммерциялык эмес уюмдардын (мындан ары текст боюнча – тиешелүүлүгүнө жараша “КЭУ” жана “ЧКЭУ”) ишин чектей турган негизги жоболору каралат.

Мыйзам долбоорунун көптөгөн жоболору адам укуктарын пайдубалын түзгөн негизги демократиялык принциптерге карама-каршы келет. Мыйзам долбоорунун бир катар жоболору Кыргызстан 1994-жылдан бери тарабы болуп саналган Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пактынын (ЖСУЭП) жоболоруна карама-каршы келет. Башка жоболор так калыптанган эмес жана/же Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына карама-каршы келет.

Мыйзам долбоору кабыл алынса, ал өзүнүн мүчөлөрүнүн же калктын айрым топторунун кызыкчылыктарын коргогон КЭУларга гана эмес, бардык КЭУларга, анын ичинде кайрымдуулук, гуманитардык жана калкка социалдык кызматтарды көрсөтүүчү уюмдарга терс таасирин тийгизет. Мыйзам долбоору мамлекеттик органдарга КЭУлардын жана ЧКЭУлардын ички иштерине кийлигишүү үчүн кеңири укуктарды берүүнү сунуштайт. Сунушталып жаткан укуктар мамлекеттик органдарга, негизсиздикти же алардын башаламандыгын чектей турган кандайдыр бир административдик эрежелерсиз эле, алардын өзүнүн гана кароосу боюнча КЭУлардын жана ЧКЭУлардын иш-аракеттерин токтотуу же аларды жоюп салууга мүмкүнчүлүк берет. Ошондой эле мыйзам долбоору КЭУлардын иш-аракетине, коммерциялык уюмдардын иш-аракетин жөнгө салууда параллелдүү колдонулбаган тоскоолдуктарды жана чектөөлөрдү жаратат[3].

Албетте, Кыргызстан, башка мамлекеттер сыяктуу эле, өзүнүн улуттук коопсуздугуна жана эгемендүүлүгүнө карата коркунучтардын алдын алуу үчүн тиешелүү чараларды көрүшү керек. Бирок КЭУларды бул коркунучтун өзгөчө булагы катары кароо жаңылыштык болуп саналат.

Мыйзам долбоорунун КЭУларга каршы багытталган басмырлоочу ченемдерин төрт топко бөлүүгө болот: (1) бардык, анын ичинде чет өлкөлүк каржылоону албаган, КЭУларга каршы багытталган ченемдер, (2) “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары тааныла турган КЭУларга

[2] Эл аралык Коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ) – жарандык коомдун уюмдарын укуктук жөнгө салуу, кайрымдуулук жана жарандык катышуу маселелери боюнча мамлекеттик органдарга жана КЭУларга жардам көрсөтүүчү эксперттик уюм. ЭКЭУБдун Кыргыз Республикасындагы Өкүлчүлүгү төмөнкү дарек боюнча жайгашкан: Бишкек ш., Токтогул көч., 125/1-үй, 704-кеңсе, электрондук почтанын дареги: nidrisov@icnlalliance.kg.

[3] Эл аралык практикага ылайык, демократиялык өлкөлөрдө кайрымдуулук же коомго пайдалуу уюмдун статусуна ээ болбогон жөнөкөй коммерциялык эмес уюмдардын ишин укуктук жөнгө салуу коммерциялык уюмдардын ишин укуктук жөнгө салууга (каттоо, отчеттуулук, мамлекеттик органдар тарабынан текшерүүлөр, жоюу ж.б. жол-жоболору боюнча) окшош болушу керек.

каршы багытталган ченемдер, (3) ЧКЭУлардын филиалдарына жана өкүлчүлүктөрүнө каршы багытталган ченемдер жана (4) КЭУлардын жана ЧКЭУлардын өкүлдөрүн кылмыш-жаза жоопкерчилигине тартуу жөнүндө ченемдер.

Төмөндө мыйзам долбоорунун кооптонууларды эң көп жараткан жоболорун карайбыз:

1. Бардык КЭУлар үчүн жаңы оордук келтирүүчү талаптарын бекитүү, мамлекеттик органдарга алардын ички иштерине кийлигишүүгө уруксат берүү:
   - алар үчүн ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга жаңы отчетту берүүнү белгилөө;
   - Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигине (мындан ары – Юстиция министрлиги) КЭУдан анын ички документтерин суроо жана текшерүү, өз өкүлдөрүн КЭУнун бардык ички иш-чараларына катышуу үчүн жөнөтүү, өзүнүн кароосу боюнча – КЭУнун иш-аракети аны түзүү максаттарына дал келгендигин же келбегендигин аныктоо укугун берүү.
2. Чет өлкөлүк булактардан каржылоону алган КЭУларды “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары кемсинтүүчү атайын каттоого мажбурлоо, алардын иш-аракетин чектөө, алар үчүн оордук келтирүүчү талаптарды белгилөө:
   - алардын ар жылкы финансылык аудиттен өтүүсү боюнча талаптарды коюу;
   - алардын ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга жаңы отчетту берүү жана отчет менен ар жылкы финансылык аудиттин корутундусун жалпыга маалымдоо каражаттарында (мындан ары – ЖМК) же КЭУлардын вебсайтында жарыялоо боюнча талаптарды белгилөө;
   - Юстиция министрлигине бул КЭУлардын ишмердүүлүгүн пландуу жана пландан тышкары текшерүүлөрдү жүргүзүү, ошондой эле өзүнүн кароосу боюнча алардын иш-аракетин 6 айга чейинки мөөнөткө токтото туруу укугун берүү.
3. ЧКЭУлардын филиалдары жана өкүлчүлүктөрү үчүн оордук келтирүүчү жаңы талаптарды белгилөө, алардын ишмердүүлүгүн чектөө, Юстиция министрлигине алардын ички иштерине кийлигишүү укугун берүү:
   - алардын ар жылкы финансылык аудитттен өтүүсү боюнча талаптарды белгилөө;
   - алардын ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга жаңы отчетту берүү жана отчетту ЖМКда же вебсайтта жарыялоо боюнча талаптарды белгилөө;
   - Юстиция министрлигине ЧКЭУлардын филиалдарына жана өкүлчүлүктөрүнө тигил же бул жергиликтүү КЭУларды каржылоону токтотуу боюнча көрсөтмө берүү, ошондой эле өзүнүн кароосу боюнча, соттук чечимсиз, аларды филиалдар жана өкүлчүлүктөрдү каттоодон

өткөрүү реестринен чыгарып салуу жөнүндө чечим кабыл алуу укугун берүү.

4. Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодексине, параллелдүү түрдө коммерциялык уюмдардын жана мамлекеттик органдардын өкүлдөрүнө карата колдонулбаган, КЭУлардын жана ЧКЭУлардын өкүлдөрүнүн кылмыш-жаза жоопкерчилиги жөнүндө жаңы ченемдерди киргизүү.

Талдоо

I. БАРДЫК КЭУЛАР ҮЧҮН ЖАҢЫ ООРДУК КЕЛТИРҮҮЧҮ ТАЛАПТАРДЫ БЕЛГИЛӨӨ, ЮСТИЦИЯ МИНИСТРЛИГИНЕ КЭУЛАРДЫН ИЧКИ ИШТЕРИНЕ КИЙЛИГИШҮҮ УКУКТАРЫН БЕРҮҮ

1.1. КЭУлар үчүн ыйгарым укуктуу органга жаңы отчетту берүүнү белгилөө

Мыйзам долбоорунда КЭУлар жөнүндө Мыйзамга төмөндөгү ченемди киргизүү сунушталат: *"Коммерциялык эмес уюмдар ыйгарым укуктуу органга өзүнүн иш-аракети жөнүндө, жетектөөчү органдардын персоналдык курамы жөнүндө отчетторду камтыган документтерди, акча каражаттарын сарптоо жана башка мүлктү, анын ичинде чет өлкөлүк булактардан алынган мүлктү пайдалануу максаттары жөнүндө документтерди берүүгө милдеттүү…"*.

Муну менен, эгерде мыйзам долбоору кабыл алынса, КЭУлар ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга (азыркы учурда берилип жаткан төрт отчетко кошумча) дагы бир отчет тапшырууга милдеттүү болушат. Азыркы убакта Кыргызстанда бардык юридикалык жактар (алардын ичинде КЭУлар да):

(1-2) салыктар жана Социалдык фондго камсыздандыруу төгүмдөрү боюнча салык органдарына ай сайын эки отчет берип турушат;

(3) ар бир жарым жылда статистика органдарына отчет тапшырып турушат;

(4) азыркы учурда колдонуудагы КЭУ жөнүндө Мыйзамга ылайык (17-берене) КЭУ кирешесинин булактары, аларды чыгымдоо багыттары жөнүндө маалыматтарды, ошондой эле сатып алынган, колдонулуучу жана ажыратылуучу мүлктөр жөнүндө маалыматтарды Мамлекеттик салык кызматынын (МСК) сайтына жыл сайын 1-апрелге чейин жайгаштырууга милдеттүү. Бул жобо 2021-жылдын 29-июнунан тартып күчүнө кирген жана КЭУнун ишинин ачык-айкындуулугун камсыз кылуу максатында кабыл алынган.

Дагы бир мамлекеттик органга жаңы отчет тапшыруу ашыкча болуп саналат жана КЭУлар үчүн кошумча негизсиз оордуктарды жаратат. КЭУлар жаңы отчетту даярдоого жана аны тийиштүү мамлекеттик органга тапшыруу үчүн убакыт жана күч сарптоого мажбур болушат, бул убакыт жана күч алардын уставдык коомго пайдалуу иш-аракетине сарпталса дурус болмок. Мындан тышкары, мыйзам долбоорунда жаңы отчеттун формасы белгиленбегендиктен жана мамлекеттик органдарга кандай кошумча маалымат берилиши керектиги такталбагандыктан, - бул мамилелер мыйзам алдындагы актылар

менен жөнгө салынышы ыктымал. Өз кезегинде, мыйзам алдындагы актылар отчеттуулукту өзгөчө татаал жана оор кылуу менен, КЭУлар үчүн кошумча кооптонууларды жаратышы мүмкүн.

Жаңы отчетту берүү боюнча талап КЭУлар үчүн гана эмес, мамлекеттик органдардын өздөрү үчүн да көйгөйлөрдү жаратат. Эгерде мыйзам долбоору кабыл алынган күндө да, анда ал кабыл алынгандан кийин миңдеген КЭУлар өз отчетторун, мисалы, Юстиция министрлигине тапшыра башташат. Бул отчетторду окуш үчүн эле бул мамлекеттик органдын жумушчуларынын санын олуттуу көбөйтүү керек болот. Мунун баарына канча бюджеттик акча натыйжасыз сарпталат? Өзгөчө Кыргызстан эгемендүүлүк алгандан бери КЭУларды Кыргызстанга зыян келтирүү менен чет өлкөлүк донорлордун пайдасына пайдалануунун айрым учурлары да болгон эместигин да эске алуу керек.

1.2. Юстиция министрлигине КЭУлардын ички иштерине кийлигишүү укуктарын берүү

Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине олуттуу жаңы ыйгарым укуктарды берет, алар дээрлик эч кандай административдик алкактар менен чектелген эмес. Юстиция министрлиги жана анын бөлүмдөрү Юстиция министрлигинин аракеттерин чектей турган жана КЭУлардын укуктарын коргой турган кандайдыр бир жол-жоболордун жоктугунун шартында, КЭУлардын ички документтерин сурап жана текшере алышат, КЭУлардын ар кандай ички иш-чараларына катышуу үчүн өз өкүлдөрүн жөнөтө алышат, өзүнүн кароосу боюнча – КЭУлардын иш-аракети аны түзүү максаттарына дал келгендигин же келбегендигин аныктайт.

- ***КЭУлардын бардык ички документтерин суроо жана текшерүү ыйгарым укугу.*** Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине каалаган КЭУлардын ички документтерин, анын ичинде ички башкаруу, ички эрежелер, уюмдун жетекчилигине ички көзөмөл жана финансылык документтерди суроо жана текшерүү ыйгарым укуктарын берет. Мыйзам долбоорунун сунушталган ченеми төмөнкүлөргө карама-каршы келет:

  1) КЭУ жөнүндө Мыйзамдын 5-беренесине, ал жерде *"мамлекеттик органдардын же кызмат адамдарынын коммерциялык эмес уюмдардын иш-аракетине кийлишигүүсүнө... жол берилбей"* тургандыгы жөнүндө айтылат, ошондой эле

  2) эл аралык практикага жана Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелерине, алсак, ЖСУЭПтин 17-беренесине, ага ылайык "*1. Эч ким анын жеке жана үй-бүлөлүк жашоосуна негизсиз же мыйзамсыз кийлигишүүгө, анын турак жайынын же анын корреспонденциясынын сырына кол тийбестикке негизсиз же мыйзамсыз кийлигишүүгө же анын ар-намысына жана беделине мыйзамсыз кол салууларга кабылбайт. 2. Ар бир адам мындай кийлигишүүлөрдөн же мындай кол салуулардан мыйзам менен коргонуу укугуна ээ*". Адам укуктарынын негизги кепилдиктери КЭУларга да жайылтылат, бул БУУнун адам

укуктары боюнча Комитетинин чечимдери менен бир нече ирет ырасталган, анткени КЭУлар жарандардын бирикмелери болуп эсептелет.

- ***КЭУлардын ар кандай ички иш-чараларына өз өкүлдөрүн жөнөтүү ыйгарым укугу.*** Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине кандайдыр бир чектөөлөрсүз, КЭУлардын ички иш-чараларына катышуу үчүн өз өкүлдөрүн жөнөтүүнү шарттайт. Мамлекеттик кызматкер уюмдун мүчөлөрүнүн ички жолугушууларына, мисалы, алар жарандардын кызыкчылыктарына карама-каршы келиши мүмкүн болгон, мамлекеттик органдын чечимине кантип таасир этүү керектигин чече турган жолугушууларына катыша алат. Мамлекеттик кызматкердин мындай катышуусу, албетте, жарандардын укуктарын жана кызыкчылыктарын коргоо боюнча уюмдун натыйжалуулугун төмөндөтөт же жоготот. Көрсөтүлгөн ыйгарым укуктар ЖСУЭПтин 17-беренесине карама-каршы келет.

- ***Өзүнүн кароосу боюнча, КЭУлардын иш-аракети мыйзамдуу болуп саналаарын аныктоо ыйгарым укугу.*** Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине өзүнүн кароосу боюнча КЭУлардын иш-аракети же чыгымдары аны түзүүнүн уставдык максаттарына дал келгендигин же келбегендигин баалоо укугун берет. Мисалы, КЭУ өзүнүн уставында билим берүү ишмердүүлүгү менен алектене турганын аныктаган, бирок кайсы бир учурда, КЭУлардын мүчөлөрү же байкоочу органы уюм балдар үйүнө жардам бере турганын чечишет. Мындай ишмердүүлүк уставда жазылган эмес, билим берүү ишмердүүлүгү болуп саналбайт жана өзүнүн коомго пайдалуу мүнөзүнө карабастан, уставга карама-каршы келген катары бааланышы мүмкүн, демек, КЭУну жоопкерчиликке тартуу үчүн негиздеме катары кызмат кылат. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 53-беренесинин 2-бөлүгүнө жана кадимки эл аралык практикага ылайык КЭУлар коммерциялык ишканалар сыяктуу эле кеңири укуктук жөндөмдүүлүккө – мыйзамда тыюу салынбаган ар кандай ишмердүүлүктү жүргүзүүгө укуктуу болууга тийиш. Жападан жалгыз негиздүү чектөө - КЭУнун иш-аракетинин негизги максаты “пайда алуу” болбошу керек деген талап болушу мүмкүн. Кошумча чектөөлөр бардык КЭУларга эмес, олуттуу салыктык жана башка жеңилдиктерди пайдаланган, КЭУлардын айрым топторуна (мисалы, кайрымдуулук уюмдарына) карата колдонулушу мүмкүн. КЭУнун иш-аракети мыйзамдардын алкагында жүргүзүлгөндүктөн, өзүнүн иш-аракетинде уставдын талаптарын канчалык так сактоо же сактабоо - бул КЭУнун өзүнүн жана анын жогорку башкаруу органынын ички иши. Бул жаатта мыйзам долбоорунда сунушталган өзгөртүүлөр Кыргызстандын эл аралык милдеттенмелерине, алсак, ЖСУЭПтин 17-беренесине карама-каршы келет.

2. ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК БУЛАКТАРДАН КАРЖЫЛООНУ АЛГАН КЭУЛАРДЫ “ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ӨКҮЛДӨР” КАТАРЫ АТАЙЫН КАТТООДОН ӨТҮҮГӨ МАЖБУРЛОО, АЛАРДЫН ИШ-АРАКЕТИН ЧЕКТӨӨ ЖАНА АЛАР ҮЧҮН ООРДУК КЕЛТИРҮҮЧҮ ТАЛАПТАРДЫ КОЮУ

2.1 Чет өлкөлүк булактардан каржылоону алган КЭУларды “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары атайын каттоодон өтүүгө мажбурлоо

Мыйзам долбоору Кыргыз Республикасынын аймагында “саясий ишмердүүлүккө” катышкан, чет өлкөлүк булактардан каржылоону алган КЭУларды “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары кемсинтүүчү атайын каттоодон өтүүгө мажбурлоо боюнча, ошондой эле алардын ишмердүүлүгүн чектөө, алар үчүн оордук келтирүүчү талаптарды коюу боюнча ченемдерди камтыйт.

“Чет өлкөлүк өкүл” түшүнүгү терс өңүткө ээ. Бул түшүнүк мындай статусу бар КЭУ Кыргызстандын жана өз элинин кызыкчылыктарына эмес, чет мамлекеттин же чет өлкөлүк уюмдун кызыкчылыктарына кызмат кылат деген маанини берет, бул чындыкка дал келбейт. Мыйзам долбоорунда сунушталган “саясий ишмердүүлүк” түшүнүгүн кеңири аныктоону жана чет өлкөлүк каржылоону алган көп сандаган КЭУларды эске алуу менен, мыйзам долбоору кабыл алынса, көпчүлүк КЭУлар “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары катталышы же каржылоосунун жападан жалгыз булагынан жана уставдык ишмердүүлүктү жүргүзүүдөн баш тартуусу керек болот.

Азыркы убакта өлкөдөгү дээрлик бардык КЭУлар чет өлкөлүк булактардан каржылоону алышат, анткени жергиликтүү булактардан КЭУларды каржылоо үчүн шарттар түзүлгөн эмес. КЭУлардын ишкердик ишмердүүлүк жүргүзүү үчүн стимулдары жок, КЭУларга материалдык колдоо көрсөтүүгө даяр болгон жеке жана юридикалык жактарды колдоо чаралары жетишсиз, мамлекет да КЭУлар менен өз ара пайдалуу келишимдерге карата жетиштүү финансы каражаттарын бөлбөйт.

Мыйзам долбоорунда “саясий ишмердүүлүк” түшүнүгү өтө кеңири аныкталган:

“Коммерциялык уюм, эгерде анын уюмдаштыруучу документтеринде көрсөтүлгөн максаттарына жана милдеттерине карабай, ал мамлекеттик көз карандысыз, органдар жүргүзүп жаткан мамлекеттик саясатты өзгөртүүгө, ошондой эле көрсөтүлгөн максаттарда коомдук пикирди түзүүгө багытталган алардын чечимдерди кабыл алуусуна таасир этүү максатында саясий акцияларды уюштурууга жана өткөрүүгө катышса (анын ичинде каржылоо жолу менен), Кыргыз Республикасынын аймагында жүзөгө ашырылып жаткан саясий ишке катышкан болуп таанылат”.

Мыйзам долбоорунда “саясий ишмердүүлүк” түшүнүгүн мындай кеңири аныктоого байланыштуу, өз мүчөлөрүнүн укуктарын жана/же коомдук кызыкчылыктарды коргогон, (мисалы, адам укуктарын коргоо же курчап турган чөйрөнү коргоо) жүздөгөн КЭУлар “саясий ишмердүүлүккө” катышкан катары таанылышы жана алар чет өлкөлүк каржылоо алганда – “чет өлкөлүк өкүлдөр” катары каттоодон өтүүгө мажбурланышы мүмкүн. Мындай талаптар болгондо көптөгөн КЭУлар өздөрүнүн ишин токтотушат, анткени эч

ким өзүн "чет өлкөлүк өкүл" катары аталып калышын каалабайт. "Чет өлкөлүк өкүл" катары каттоодон өтүү жөнүндө талапты КЭУларды каржылоо маселесине жана алардын ишмердүүлүгүнө түздөн-түз кийлигишүү катары караганга болот, андайга демократиялык мамлекеттерде жол берилбейт.

Демократиялык салттар менен курулган дүйнөнүн бардык өлкөлөрүндө уюмдар (анын ичинде КЭУлар) чет өлкөлүк каржылоону алып жана аны түрдүү ишмердүүлүк менен алектенүү, анын ичинде мыйзам реформаларын жылдыруу, түрдүү маселелер боюнча мамлекеттин саясатына каршы чыгуу, шайлоолор убагында байкоочулар катары катышуу же тигил же бул чөйрөдө саясатты иштеп чыгууда мамлекетке жардам берүү ж.б. үчүн пайдалана алышат. Чет өлкөлүк каржылоо маселелеринде айрым чектөөлөр уюмдардын тар топторуна карата (мисалы, саясий партияларга) жана кээ бир ишмердүүлүктүн так аныкталган түрлөрүнө карата (мисалы, мамлекеттик органдарга талапкерди колдоодо шайлоо кампанияларын каржылоодо) колдонулушу мүмкүн. Бул айрым чектөөлөр Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында, анын ичинде Кыргыз Республикасынын Конституциясында бекемделген.

Кыргызстанда азыркы убакта, бардык демократиялык өлкөлөрдөгүдөй эле, жарандар жана уюмдар үчүн *"мыйзам менен тыюу салынбагандардын баарына уруксат"* принциби бекитилген [4]. КЭУларды каржылоого байланыштуу да бул принцип колдонулат, бул демократия принциптерине толугу менен жооп берет. Азыркы убакта Кыргызстанда түрдүү булактардан, анын ичинде чет өлкөлүк булактардан каржылоону алган, жүздөгөн, миңдеген КЭУлар түрдүү чөйрөлөрдө коомго пайдалуу иш-аракеттерди жүргүзүшөт, мисалы:

- жергиликтүү жамааттарды өнүктүрүү,
- шайлоо кампанияларынын ачыктыгына көмөктөшүү,
- улгайгандарды, мүмкүнчүлүгү чектелген адамдарды, кароосуз калган балдарды жана жарандардын башка муктаж болгон катмарларын колдоо,
- жакырчылыктын деңгээлин төмөндөтүү,
- курчап турган айлана-чөйрөнү коргоо,
- саламаттыкты сактоо,
- камалгандарды кармоо шарттарын жакшыртуу,
- укук коргоо ишмердүүлүгүн колдоо,
- сөз эркиндигин жана ЖМКларды колдоо,
- демократияны өнүктүрүү,
- жана башка көптөгөн эл аралык жана чет өлкөлүк гранттардын эсебинен каржыланып жаткан коомго пайдалуу программалар.

Белгилей кетсек, Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодексинде жана Кыргыз Республикасынын Укук бузуулар жөнүндө кодексинде бардык коомдук кооптуу укук

[4] Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 53-беренесинин 2-бөлүгү: "*Ар бир тарап Конституцияда жана мыйзамдарда тыюу салынбаган ар кандай аракеттерди жана ишмердүүлүктү жүргүзүүгө укуктуу*".

бузууларга жана кылмыштарга карата жоопкерчиликтер белгиленген. Ички же тышкы булактардын эсебинен каржыланганынан көз карандысыз, бул укук бузууларды же кылмыштарды жасаган адамдар, - тийиштүү жоопкерчиликти тартышат.

2.2 КЭУ – "чет өлкөлүк өкүлдөр" ишмердүүлүгүн чектөө жана алар үчүн оордук келтирүүчү талаптарды коюу

Мыйзам долбоору "чет өлкөлүк өкүлдөр" катары тааныла турган КЭУлар үчүн жаңы талаптарды карайт:

- алардын ар жылкы финансылык аудиттен өтүүсү боюнча;
- алардын ыйгарым укуктуу мамлекеттик органдарга жаңы отчетту тапшыруусу боюнча;
- алардын отчету жана финансылык аудитинин корутундусу ЖМКларга же вебсайтка жарыялануусу боюнча.

Ар жылкы финансылык аудиттен өтүү үчүн бул КЭУлар көз карандысыз аудитордук компанияларды жалдашы керек. Кыргызстанда мындай компаниялар мамлекет тарабынан сертификацияланган жеке уюмдар болуп саналат. Аудиттин наркы, эреже болгондой, - кымбат. Отчетту жана финансылык аудиттин корутундусун жалпыга маалымдоо каражаттарына жарыялоо да өтө кымбат процедура болуп саналат. Финансылык мүмкүнчүлүктөрү чектелген КЭУлар финансылык аудит үчүн, ошондой эле отчетту жана финансылык аудиттин корутундусун ЖМКларга жарыялоо үчүн төлөй алышпайт. Эл аралык практикада финансылык аудиттен өтүү, отчетту жана финансылык аудиттин корутундусун ЖМКларга жарыялоо боюнча талаптар, - бардык эле КЭУларга карата эмес, КЭУлардын өзгөчө категорияларына карата, мисалы, мамлекет олуттуу салыктык жеңилдиктерди берген кайрымдуулук (же коомго пайдалуу) уюмдун макамын алган КЭУларга же мамлекет калкка социалдык кызматтарды көрсөтүү же социалдык долбоорлорду жүзөгө ашыруу үчүн каржылоону берген КЭУларга карата гана каралган. Кыргызстанда азыркы убакта "Кайрымдуулук уюмдар жөнүндө" жаңы мыйзамдын долбору иштелип чыкты, ал кайрымдуулук уюмдарынын ар жылкы финансылык аудиттен өтүүсүн, ошондой эле алардын отчету жана финансылык аудиттин корутундусун МСКнын вебсайтында жарыялоосун карайт.

Бул КЭУлар үчүн (мыйзам долбоорунда каралган) жаңы отчетту тапшыруу боюнча талаптарды белгилөөгө каршы аргументтер – ушул Талдоонун 1.1-бөлүмүндө баяндалган аргументтерге окшош. Жогоруда көрсөтүлгөн талаптар КЭУлар үчүн ашыкча оордук келтирүүчү болуп саналат, эл аралык практикага жана Кыргызстандын эл аралык милдеттемелерине дал келбейт.

2.3 Юстиция министрлигине КЭУ – "чет өлкөлүк өкүлдөрдүн" иш-аракетин текшерүү, ошондой эле алардын иш-аракетин токтото туруу укугун берүү

Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине "чет өлкөлүк өкүлдөр" катары тааныла турган КЭУлардын ишмердүүлүгүн пландуу жана пландан тышкары текшерүүлөрдү

жүргүзүү, ошондой эле алардын ички иштерине кийлигишүү укугун берет. Мыйзам долбоорунун бул ченемдерине каршы жүйөлөр – ушул Талдоонун 1.2-бөлүмүндө баяндалган жүйөлөргө окшош.

Мыйзам долбоору ошондой эле Юстиция министрлигине өзүнүн кароосу боюнча, "*Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык, аны чет өлкөлүк өкүлдүн функциясын аткаруучу коммерциялык эмес уюмдардын реестрине киргизүү жөнүндө арыз бербеген, чет өлкөлүк өкүлдүн милдетин аткаруучу*" КЭУлардын ишмердүүлүгүн алты айга чейинки мөөнөткө токтото туруу укугун берет.

Муну менен мыйзам долбоору Юстиция министрлигине соттук чечимсиз, КЭУлардын иш-аракетин токтото туруу жана мындай жол менен, анын иш-аракетин дээрлик токтотуу ыйгарым укуктарын берет. Бул жобону практикада колдонуу – адам укуктарын жана Кыргыз Республикасынын ЖСУЭП боюнча эл аралык милдеттенмелерин түздөн-түз бузуу болуп эсептелет.

3. ЧКЭУЛАРДЫН ФИЛИАЛДАРЫ ЖАНА ӨКҮЛЧҮЛҮКТӨРҮ ҮЧҮН ЖАҢЫ ООРДУК КЕЛТИРҮҮЧҮ ТАЛАПТАРДЫ КОЮУ, АЛАРДЫН ИШМЕРДҮҮЛҮГҮН ЧЕКТӨӨ, ЮСТИЦИЯ МИНИСТРЛИГИНЕ АЛАРДЫН ИЧКИ ИШТЕРИНЕ КИЙЛИГИШҮҮ УКУКТАРЫН БЕРҮҮ

3.1 ЧКЭУлардын филиалдарынын жана өкүлчүлүктөрүнүн иш-аракетин чектөө жана алар үчүн оордук келтирүүчү талаптарды коюу

Мыйзам долбоору Кыргыз Республикасындагы ЧКЭУлардын филиалдары жана өкүлчүлүктөрү үчүн жаңы талаптарды карайт:

- алардын ар жылкы финансылык аудиттен өтүүсү боюнча;
- алардын мамлекеттик органдарга жаңы отчетту тапшыруусу боюнча;
- алардын отчету жана финансылык аудитинин корутундусу жалпыга маалымдоо каражаттарына же вебсайтка жарыялануусу боюнча.

Бул талаптар Кыргыз Республикасындагы ЧКЭУлардын иш-аракетин олуттуу татаалдаштырат жана позитивдүү эл аралык практикага дал келбейт. Мыйзам долбоору Юстиция министрлигине *"конституциялык түзүлүштүн негиздерин коргоо, мамлекеттин коргонуу жөндөмдүүлүгүн жана коопсуздугун камсыздоо, башка жактардын адептүүлүгүн, ден соолугун, укуктарын жана эркиндиктерин камсыздоо максатында"* ЧКЭУлардын филиалына же өкүлчүлүгүнө айрым жарандарды же уюмдарды каржылоого тыюу салуу укугун берет. Бул Талдоодо каралган башка жаңы ыйгарым укуктар сыяктуу эле, мыйзам долбоору маңызы боюнча, Юстиция министрлигине өзүнүн кароосу боюнча КЭУларды каржылоону токтотуу боюнча чечим чыгаруу жаатында чектөөсүз ыйгарым укуктарды берет, анткени мыйзам долбоорунда КЭУлардын ишмердүүлүгүн баалоо боюнча кандайдыр бир критерийлер жок. Бул жобону практикада колдонуу, албетте, ЧКЭУлардын ички иштерине кийлигишүү катары таанылат, бул адам укуктарын жана Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелерин түз бузуу болуп саналат.

3.2 Юстиция министрлигине эл аралык уюмдардын жана ЧКЭУлардын филиалдарын жана өкүлчүлүктөрүн реестрден чыгаруу боюнча укук берүү

Мыйзам долбооруна ылайык, ЧКЭУлардын Кыргызстандагы түзүмдүк бөлүмү белгиленген мөөнөттө отчет бербеген учурда, ошондой эле эгерде ЧКЭУлардын түзүмдүк бөлүмүнүн ишмердүүлүгү билдирилген максаттарга, ошондой эле анын отчетунда көрсөтүлгөн маалыматтарга дал келбеген учурда, ЧКЭУлардын тийиштүү түзүмдүк бөлүмү Юстиция министрлигинин чечими боюнча *"эл аралык уюмдардын жана чет өлкөлүк коммерциялык эмес уюмдардын филиалдарынын жана өкүлчүлүктөрүнүн реестринен чыгарылышы"* мүмкүн. Юстиция министрлигине мындай кеңири ыйгарым укукту – соттун чечими жок реестрден чыгарып салуу жөнүндө чечим кабыл алуу укугун берүү, - позитивдүү эл аралык практикага дал келбейт жана Кыргыз Республикасындагы ЧКЭУлардын укуктук абалын олуттуу начарлатат. Бул ченемди кабыл алуу чет өлкөлүк булактардан коомго пайдалуу долбоорлорду каржылоо программаларын кыскартууга жана социалдык, экономикалык жана башка көйгөйлөрдү чечүүдө Кыргызстанга олуттуу жардам көрсөтүп жаткан эл аралык жана чет өлкөлүк уюмдардын ишмердүүлүгүн токтотууга алып келиши мүмкүн.

4. КЭУЛАРДЫН ӨКҮЛДӨРҮНҮН КЫЛМЫШ-ЖАЗА ЖООПКЕРЧИЛИГИ

Мыйзам долбоору КЭУлардын өкүлдөрү үчүн кылмыш-жаза жоопкерчилигин киргизүүнү карайт:

1) 50дөн 100 миң сомго чейин айып түрүндө же беш жылга чейин эркиндигинен ажыратуу түрүндө – *"иши жарандардын үстүнөн зомбулук кылуу менен же алардын саламаттыгына башка залал келтирүү менен же болбосо жарандарды жарандык милдеттерин аткаруудан баш тартууга же башка укукка каршы жосундарды жасоого козутуу менен коштолгон бирикме же башка коммерциялык эмес уюмду, же болбосо чет өлкөлүк коммерциялык эмес уюмдун же болбосо коммерциялык эмес уюмдун түзүмдүк бөлүмүн түзүү, ошого тете ушундай бирикмени, уюмду же болбосо түзүмдүк бөлүмдү жетектөө"* үчүн.
2) 100дөн 200 миң сомго чейинки өлчөмдөгү айып түрүндө же он жылга чейин эркиндигинен ажыратуу түрүндө – жогоруда келитирилген ченемде каралган *"бирикмелердин ишине жигердүү катышуу, ошого тете мындай уюмдардын жосундарын пропагандалоо"* үчүн.

Анда мындай суроо жаралат: "Коммерциялык уюм түзүп жана анын ишмердүүлүгүнүн алкагында жогоруда көрсөтүлгөн укук бузуулар жана кылмыштарды жасаганга болобу? Же бул укук бузуулар жана кылмыштарды мамлекеттик органдарда иштеген адамдар жасашы мүмкүнбү? Албетте – жок! Бул укук бузуулар жана кылмыштар ким тарабынан жасалганынан көз карандысыз, коом үчүн кооптуу. Кыргыз Республикасынын Кылмыш-жаза кодекси жана Укук бузуулар жөнүндө кодекси бул сыяктуу укук бузуулар жана кылмыштарды жасаган бардык жактар үчүн жоопкерчиликти карашат. Бул өңдүү укук бузуулар жана кылмыштарды жасаган адамдар, алар кайда иштегенинен – алар КЭУларда, мамлекеттик органдарында, бизнес секторунда иштегендигине же жумушсуз

болуп саналгандыгына көз карандысыз жоопкерчилик тартышы керек. Бул өңдүү укук бузуулар жана кылмыштарды жасоо үчүн жоопкерчилик бардык адамдарга жайылтылышы керек болгондуктан, КЭУлардын өкүлдөрүн өзгөчө категорияга бөлүүгө негиздер жок.

Корутунду

Кыргызстан адамдын фундаменталдык укуктарын жана эркиндиктерин камсыздоо жана коргоо маселелеринде, жарандык коом парламенттин, президенттин жана Министрлер Кабинетинин негизги миссиясын – жарандардын жашоо шарттарын жакшыртууну - жүргүзүүдө аларга көмөктөшүүсү үчүн укуктук шарттарды түзүү маселелеринде Борбордук Азиядагы жана Евразиядагы эң прогрессивдүү өлкөлөрүнүн ичине кирет. Тилекке каршы, мыйзам долбоорунун жоболору бул чөйрөдөгү Кыргызстандын аракеттерин токтотот жана артты карай түртөт, ошондой эле анын адам ресурстарын өнүктүрүү, чет өлкөлүк инвестицияларды тартуу, Кыргызстанды демократиялык мамлекет катары туруктуу позицияларын колдоо үчүн өз жарандарынын жана дүйнөлүк коомчулуктун колдоосун пайдалануу жөндөмдүүлүгүн начарлатат.

Мыйзам долбоорунун 90% ашыгы Орусия Федерациясынын “чет өлкөлүк агенттер” жөнүндө мыйзамынан көчүрүлүп алынган. Кыргыз Республикасында 2014-2016-жылдары “чет өлкөлүк агенттер” жөнүндө мыйзам долбоорун кабыл алууну жактагандар “мындай мыйзамды биринчи болуп АКШ кабыл алган, ал эми Орусия болгону АКШнын тажрыйбасын алган” деп ырасташкан. Бул чындыкка дал келбейт. Аталышындагы айрым сөздөрдүн окшоштугунан тышкары, америкалык “Чет өлкөлүк агенттерди каттоо” (Foreign Agents Registration Act (FARA)) жөнүндө мыйзамдын Орусия Федерациясынын 2012-жылдын 20-июлундагы № 121-ФЗ “Чет өлкөлүк агенттин функцияларын аткаруучу коммерциялык эмес уюмдардын ишмердүүлүгүн жөнгө салуу бөлүгүндө Орусия Федерациясынын айрым мыйзам актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” федералдык мыйзамы[5] менен эч окшоштугу жок. FARA мыйзамы 1938-жылы Экинчи дүйнөлүк согуштун алдында, АКШда нацисттик пропаганданы жайылтуу менен күрөшүү үчүн кабыл алынган. Согуштан кийин АКШда FARA мыйзамы бир нече жолу алмашкан, олуттуу өзгөртүүлөр 1966 жана 1995-жылдары киргизилген, алар мыйзамдын багытын “нацисттик пропагандадан” “саясий лоббизмге” өзгөрткөн. КЭУлардын ишмердүүлүгү FARAда жөнгө салуу объектиси болуп саналбайт (анда КЭУлар жөнүндө бир да сөз жок), мыйзам алардын ишмердүүлүгүн чектебейт жана аларга каршы багытталган эмес. FARAга ылайык, чет өлкөлүк “принципалдын” (заказчынын) агенти “чет өлкөлүк заказчынын буйругу боюнча, өтүнүчү боюнча, жетекчилиги астында же көзөмөлү астында” аракеттенген жана “чет өлкөлүк заказчынын кызыкчылыктарында саясий ишмердүүлүк менен” алектенген, анын ичинде “Кошмо Штаттардын мамлекеттик органдарынын же өкмөтүнүн расмий адамдарынын алдында чет өлкөлүк заказчынын кызыкчылыктарын” түртүү менен алектенген жеке же юридикалык жак болушу мүмкүн

[5] Төмөнкү сайттан тапсаңыздар болот: *http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1620877*

(ст. 611 (c) (1)). FARA чет мамлекеттердин, чет өлкөлүк уюмдардын же жеке адамдардын атынан жана алардын кызыкчылыктарында аракеттенген – мамлекеттик органдарда, ошондой эле АКШ Өкмөтүнүн кызмат адамдары аркылуу заказчылардын кызыкчылыктарын сүрөп жаткан жактарды (коммерциялык компаниялар, КЭУлар же жеке жактар) аныктоо максатында кабыл алынган[6]. Орусиялык мыйзам болсо КЭУга каршы гана багытталган, ал чет өлкөлүк заказчынын кызыкчылыктарында ишмердүүлүк жүргүзүү сыяктуу шарттарды карабайт, мындан тышкары, анда "саясий ишмердүүлүк" түшүнүгүнүн аныктамасы өтө кенен аныкталган, бул чет өлкөлүк каржылоону алган, "чет өлкөлүк агенттин" катарына каалаган жигердүү аракеттенген КЭУларды киргизүүгө мүмкүнчүлүктөрдү берет. Мисалы, алсак, Орусияда "Каркыраларды коргоо боюнча Ыраакы Чыгыш коругу" "чет өлкөлүк агент" катары таанылган[7], бул маанисиз болуп саналат жана буга FARAга ылайык таптакыр жол берилбейт болчу.

Талдоо көрсөткөндөй, мыйзам долбоору кабыл алынып калса Кыргыз Республикасында жергиликтүү да, чет өлкөлүк да КЭУларды түзүүнүн шарттары жана укуктук абалы олуттуу түрдө начарлайт. Мыйзам долбоорунун бир катар ченемдери ЖСУЭПке жана адам укуктары боюнча эл аралык укуктун башка негизги булактарына[8] каршы келет. Эгерде Кыргыз Республикасынын Конституциясында жазылгандай, мамлекеттин кызыкчылыгы өлкөдө чыныгы демократияны куруу болсо, анда мыйзам долбоору ал кызыкчылыктарга шайкеш келбейт. Ал тургай, мыйзам долбоорун кабыл алуу жана анын ченемдерин колдонуу Кыргыз Республикасындагы жарандардын жана КЭУлардын укуктарынын бузулушу жөнүндө БУУнун Адам укуктары боюнча комитетине кайрылууларына себепчи болуп калышы мүмкүн. Кыргыз Республикасы бул кайрылуулардын баарында утулат деген ыктымалдуулук өтө жогору. Мамлекетте демократиялык эмес өлкөнүн имиджи калыптанат.

Жогоруда баяндалгандардын негизинде, мыйзам долбоорун кабыл алуу максатка ылайыксыз болуп саналаары жөнүндө тыянак жасоого болот.

Эл аралык Коммерциялык эмес укук борбору (ЭКЭУБ) мыйзам долбоору боюнча өз комментарийлерин берүү мүмкүнчүлүгү үчүн ыраазычылык билдирет жана мындан ары кызматташтыкты улантууга үмүттөнөт.

---

[6] Белгилей кетсек, Кыргызстанга да ушул сыяктуу мыйзам пайдалуу болмок, анткени азыркы убакта жарандар айрым саясатчылар мамлекеттик органдарда саясий чечимдерди, анын ичинде мыйзам долбоорлорун кээ бир чет өлкөлөрдүн же чет өлкөлүк компаниялардын кызыкчылыктарында сүрөп жатышканын көрүшүүдө.

[7] Төмөнкү сайттан тапсаңыздар болот: *http://lenta.ru/news/2013/05/17/political*

[8] Адам укуктарынын жалпы декларациясы (20-берене) (1948), Адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин коргоо жөнүндө Европа Конвенциясы (11-берене) (1950), ошондой эле Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө эл аралык пакт (22-берене) (1966) болжол менен бирдей жоболорду камтыйт.