

20 декабря 2023 г.

## Изменения в законодательстве об НКО в Кыргызстане: проекты и перспективы

**Евгений Троицкий**

По состоянию на июнь 2023 г. в Единой базе данных юридических лиц Министерства юстиции Кыргызстана было зарегистрировано 29 130 некоммерческих организаций, в том числе около 18 500 – в Бишкеке. Неспособность государства не только оказывать регулирующее воздействие, но и просто отслеживать деятельность этого массива НКО воспринимается частью политической элиты как угроза внутривнутриполитической стабильности и позициям правящего тандема президента С. Жапарова и председателя Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ) К. Ташиева. Исключительно либеральное законодательство в сфере регистрации НКО и установления требований к их отчетности превратили Киргизию в региональную базу работы иностранных НКО, и сохранение этого режима является важной целью политики США и ЕС в отношении Киргизии. Значительная часть государственных служащих связана с сотрудниками НКО финансовыми интересами, имеет работающих в НКО родственников или сами сотрудничали с НКО.

Киргизское руководство видит в неконтролируемой деятельности сектора НКО угрозу, тем более учитывая сложившуюся практику неконституционной смены власти и активного участия ряда НКО в этих процессах. Политически активная и наиболее обеспеченная западными грантами часть НКО способствует делегитимизации и подрыву социальной опоры администрации Жапарова, В этой связи киргизские власти предприняли за последние годы три попытки усилить рычаги воздействия на сектор НКО.

**Евгений Троицкий, профессор кафедры мировой политики Национального исследовательского Томского государственного университета.**

*Исследование выполнено при поддержке Программы развития Томского государственного университета (Приоритет-2030).*

1) В июле 2021 г., несмотря на сопротивление НКО и критику со стороны США и стран ЕС, были приняты поправки в законы о НКО и «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», которые обязали НКО ежегодно представлять в налоговые органы информацию об источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, а также сведения о приобретенном, используемом и отчуждаемом имуществе. Вненесенные изменения не привели к росту прозрачности финансирования НКО, поскольку соответствие предоставляемых отчетов действительности, в условиях фактического отсутствия их проверки, вызывает большие сомнения. Возможности государства воздействовать на сектор НКО не были расширены.

2) В ноябре 2022 г. администрация президента Киргизии разработала законопроект о внесении изменений в Закон о НКО. В частности, предусмотрены:

- обязанность НКО предоставлять информацию о своей деятельности, документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций и иностранных граждан, не только органам государственной статистики и налоговым органам, но и министерству юстиции и прокуратуре. Согласно законопроекту, размеры и структура доходов НКО, а также сведения о размерах и составе имущества НКО, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, не могут быть предметом коммерческой тайны. Государственные органы получают право запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности НКО у банковских учреждений;
- запрет иностранным гражданам и лицам без гражданства выступать учредителями НКО;
- усложнение регистрации НКО и филиалов и представительств иностранных НКО, ведение понятия «иностранная НКО», учреждение отдельного реестра филиалов и представительств иностранных НКО;
- обязательная перерегистрация всех действующих НКО до 31 декабря 2023 г.;
- упрощение процедуры ликвидации НКО, наделение Генеральной прокуратуры функцией надзора за точным и единообразным исполнением НКО законов и иных нормативно-правовых актов.

Столкнувшись с волной протестов со стороны НКО и давлением со стороны США и ЕС и контролируемых Западом международных структур, киргизское руководство продемонстрировало готовность к поиску компромисса. В феврале 2023 г. распоряжением президента была создана рабочая группа по доработке законопроекта с участием представителей НКО. Доработка должна была завершиться к 1 июня 2023 г.

В мае 2023 г. правозащитное движение «Бир Дуйно Кыргызстан», спонсируемое западными фондами, оспорило нормы законопроекта в Конституционном Суде Кыргызстана. 7 июня 2023 г. Суд признал, что законопроект не противоречит Конституции.

14 июня 2023 г. президент продлил срок доработки законопроекта до 1 октября 2023 г. 4 октября срок доработки законопроекта был вновь продлен, на этот раз до 1 февраля 2024 г.

3) В мае 2023 г. группа депутатов парламента во главе с Н. Нарматовой (фракция правящей партии «Ата-Журт») внесла законопроекты о внесении поправок в Закон о НКО и Уголовный кодекс. Предложено ввести категории «иностраные некоммерческие организации» (ИНКО), которые будут вноситься в отдельный реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных НКО, и «НКО, выполняющие функции иностранного представителя» (с отдельным реестром). Годовая бухгалтерская отчетность НКО, выполняющей функции иностранного представителя, должна подлежать обязательному аудиту. Структурные подразделения ИНКО - ежегодно, а НКО, выполняющих функции иностранного представителя, - один раз в полгода должны представлять средствам массовой информации или размещать в интернете отчет о своей деятельности, в том числе об учредителях, составе имущества, источниках формирования и направлениях расходования денежных средств. Предусмотрены плановые (раз в год) и внеплановые (при поступлении информации о нарушениях законодательства) проверки НКО, выполняющих функции иностранного представителя. Уполномоченный орган в сфере государственной регистрации НКО должен получить право приостанавливать на срок до полугодия деятельность НКО, которые не подали заявление о включении их в реестр НКО, выполняющих функции иностранного представителя.

В Уголовный кодекс Киргизии предложено внести статью, согласно которой «создание некоммерческого объединения, филиала, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами либо побуждением их отказаться от исполнения своих обязанностей, с подстрекательством к противоправным действиям, карается штрафом до 100 тысяч сомов или лишением свободы сроком до пяти лет». «Активное участие в деятельности» таких объединений, «а равно пропаганда деяний таких организаций наказываются штрафом в размере от 100 тысяч до 200 тысяч сомов или лишением свободы на срок до 10 лет»<sup>1</sup>.

Группа депутатов, подписавшихся под инициативой Нарматовой, постепенно возросла до 39 человек (всего в киргизском парламенте, Жогорку Кенеше, 90 депутатов). В их число вошли Ш. Ташиев, брат К. Ташиева, сват президента А. Тумонбаев, И. Матриаимов, представитель влиятельного семейства, брат бывшего заместителя Государственной таможенной службы Р. Матраимова, скандально известного как один из «главных коррупционеров» современного Кыргызстана. При этом администрация президента подчеркивала, что не имеет к законопроектам отношения, представляя их обычной депутатской инициативой.

Законопроекты Нарматовой вызвали бурную и скоординированную резко отрицательную реакцию ведущих западных НКО, внешнеполитических ведомств США, стран ЕС и

---

<sup>1</sup> Текст законопроектов. URL: [https://24.kg/vlast/251272\\_zakon\\_obinoagentah\\_nadira\\_narmatova\\_initsirovala\\_popravki\\_vugolovnyiy\\_kodeks/](https://24.kg/vlast/251272_zakon_obinoagentah_nadira_narmatova_initsirovala_popravki_vugolovnyiy_kodeks/)

Великобритании и связанных с Вашингтоном и Брюсселем международных структур. Особую активность в противодействии законопроекту проявили правовая клиника «Адилет», в значительной степени финансируемая Фондом Сороса и американским Национальным фондом поддержки демократии, и движение «Бир Дуйно Кыргызстан». Законопроекты были объявлены репрессивными, копирующими российское законодательство, нарушающими международные обязательства Кыргызстана, ставящими под удар доступ граждан страны к здравоохранению, образованию, питьевой воде и качественным государственным услугам. Против законопроектов выступили влиятельные международные НКО: Международное партнерство за права человека, Норвежский Хельсинкский комитет, Хельсинкский фонд по правам человека, Front Line Defenders, Freedom Now, Human Rights Watch, Международная федерация за права человека и Всемирная организация против пыток.

Законопроекты осудила постоянный координатор ООН в Киргизии А. Граве, намекнув на сокращение помощи, оказываемой Киргизии системой ООН (законопроекты «рискует подорвать достижение целей устойчивого развития»<sup>1</sup>). Отрицательное заключение на законопроекты выдало БДИПЧ ОБСЕ. К усилиям по срыву принятия как законопроектов Нарматовой, так и законопроекта администрации президента подключились американское посольство и представительство ЕС. По-видимому, вопрос об отзыве законопроектов был поставлен во время визита в Бишкек президента ФРГ Ф.-В. Штайнмайера 21-23 июня. Европарламент принял резолюцию, осуждающую законопроекты и призывающую Европейскую Комиссию пересмотреть, в случае их принятия, членство Киргизии в системе торговых преференций ЕС.

Уже с начала июня НКО и западные посольства начали проводить «точечную» обработку инициаторов законопроектов, многим из которых, по некоторым сведениям, угрожали невыдачей в будущем американских и шенгенских виз и запретом на обучение детей на Западе. Один за другим депутаты стали отзываться свои подписи под законопроектами. К середине июня у законопроектов осталось только 20 соавторов. Из числа инициаторов выбыл, в частности, Ш. Ташиев.

Под давлением западных представителей руководство Кыргызстана стало подавать признаки того, что готово пойти на попятную. Законопроекты Нарматовой были неожиданно сняты с повестки дня заседания парламентского комитета по правопорядку, намеченного на 27 июня 2023 г. Рассмотрение законопроектов было, таким образом, перенесено на осеннюю сессию. Омбудсмен Кыргызстана рекомендовала авторам законопроекта отозвать документ.

В июле 2023 г. правительство Кыргызстана, отметив, что поддерживает «концепцию» законопроектов Нарматовой, дало на них отрицательное заключение. Правительство предложило исключить термин ИНКО и требование о ведении их отдельного реестра. Указано, что в

---

<sup>1</sup> Выступление А. Граве. URL: [https://24.kg/obschestvo/268878\\_zakonoproektyi\\_obino-agentah\\_ismi\\_riskuyut\\_podorvat\\_dostizhenie\\_tsur\\_ante\\_grave/](https://24.kg/obschestvo/268878_zakonoproektyi_obino-agentah_ismi_riskuyut_podorvat_dostizhenie_tsur_ante_grave/)

законопроекте «не раскрыт механизм, каким образом и исходя из каких критериев будет определяться, что некоммерческая организация осуществляет деятельность в интересах иностранных источников». Правительство сочло противоречащим законодательству положение о праве государственных органов запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности НКО у банков. Отмечено, что министерство юстиции некомпетентно проводить проверки финансовых отчетов НКО. Правительство дало отрицательное заключение и на поправки в Уголовный кодекс.

Показательно, что правительственное заключение откровенно указывает на основную причину негативной оценки законопроектов: «ранее при рассмотрении аналогичных законопроектов...со стороны международных партнеров выражались опасения, что после принятия данного документа в Кыргызской Республике начнутся политические «гонения неугодных лиц» и некоммерческих организаций. В данном контексте необходимо отметить, что в случае повторения подобного сценария, с учетом членства Кыргызской Республики в СПЧ ООН, на Кыргызскую Республику может усилиться политическое давление со стороны международных партнеров, в том числе на международных площадках»<sup>1</sup>. Следует отметить, что в число тех положений законопроектов Нарматовой, на которые правительство дало отрицательное заключение, входит и ряд норм, предложенных в законопроекте, разработанном администрацией президента.

Осенью 2023 г. политическая борьба вокруг законопроектов Нарматовой возобновилась. 19 сентября заседание комитета Жогорку Кенеша по правопорядку, на котором планировалось рассмотреть законопроекты, не состоялось из-за отсутствия кворума. Вряд ли является совпадением, что во второй половине сентября президент С. Жапаров, прежде лишь дважды выезжавший на Запад<sup>2</sup>, принял участие в первых в истории саммитах формата «С5+1» (США – страны Центральной Азии) в Нью-Йорке и «Германия – Центральна Азия» в Берлине. По-видимому, не получив в результате этих встреч бонусов для Кыргызстана, руководство страны решило продолжить движение к ужесточению режима работы НКО в стране.

3 октября парламентский комитет по правопорядку поддержал законопроекты в первом чтении; «за» высказались все 5 присутствовавших членов комитета (всего в комитете состоят 8 депутатов). Три депутата заявили, что предложат ко второму чтению свои поправки. 10 октября большинством голосов законопроекты поддержал в первом чтении комитет по конституционному законодательству. 17 октября на парламентских слушаниях по законопроектам Верховный Суд и Генеральная прокуратура представили отрицательные заключения на предлагаемые новации в части введения уголовной ответственности за создание НКО, посягающей

---

<sup>1</sup> Заключение Правительства Кыргызстана. URL: [https://kaktus.media/doc/487234\\_zakonoproekt\\_ob\\_ino-agentah\\_vnesli\\_v\\_povestky\\_profilnogo\\_komiteta\\_jogorky\\_kenesha.html](https://kaktus.media/doc/487234_zakonoproekt_ob_ino-agentah_vnesli_v_povestky_profilnogo_komiteta_jogorky_kenesha.html)

<sup>2</sup> Для участия в Климатическом саммите в Великобритании в ноябре 2021 г. и сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2022 г.

на личность и права граждан. Выступившая на слушаниях А. Граве вновь заявила, что законопроект не соответствует международным обязательствам Кыргызстана.

25 октября Жогорку Кенеш в первом чтении без обсуждения принял законопроекты Нарматовой. «За» проголосовали 52 депутата, «против» – 7, 13 не голосовали, 18 отсутствовали. Среди проголосовавших «против» – сыновья последнего руководителя советского Кыргызстана И. Масалиев и бывшего президента С. Атамбаев. Показательно, что в поддержку законопроектов высказался председатель Жогорку Кенеша Н. Шакиев, призвавший депутатов «ничего не бояться»<sup>1</sup>. Второе чтение законопроектов пока не назначено.

По мере продвижения законопроектов к принятию сектор НКО и их спонсоры усиливали кампанию давления на киргизские власти. Киргизские СМИ опубликовали компрометирующие Нарматову сведения о ее связях с Р. Матраимовым. Некоммерческие организации призвали посольства США, стран ЕС, Великобритании и Швейцарии ввести визовые санкции против инициаторов законопроектов и членов их семей – в частности, против Нарматовой, Шакиева, председателей парламентских комитетов по конституционному законодательству и по правопорядку. Посол Великобритании в Бишкеке намекнул, что введение визовых санкций возможно. На заседании Комитета по сотрудничеству между ЕС и Кыргызстаном представители ЕС отметили, что «принятие закона...может повлиять на возможность Евросоюза и других международных доноров осуществлять деятельность по сотрудничеству в КР»<sup>2</sup>. Сама Нарматова призвала ГКНБ привлечь к ответственности граждан, выступающих за визовые санкции против депутатов.

Среди изначальной группы соавторов законопроектов Нарматовой 41 % составляли представители фракции «Ата Журт», 22 % – фракции «Мекенчил», 19 % – фракции «Элдик» (все три поддерживают президента С. Жапарова). Лишь два депутата от оппозиционной Жапарову фракции «Бутун Кыргызстан» и один депутат от связанной с мусульманским духовенством фракции «Ыйман Нуру» вошли в число соавторов, причем оба представителя «Бутун Кыргызстан» отозвали подписи. Соответственно, именно малочисленная (шесть депутатов) фракция «Бутун Кыргызстан», лидер которой А. Мадумаров был арестован в сентябре по обвинениям в госизмене и мошенничестве, составляет основную парламентскую оппозицию законопроектам Нарматовой. Против поправок в законодательство о НКО выступает внепарламентская оппозиция – партия «Азаттык», близкие к бывшему президенту Атамбаеву «осколки» социал-демократической партии, представители Объединенного демократического движения Кыргызстана (ОДДК), созданного в марте 2022 г.

---

<sup>1</sup> Закон об иноагентах. URL: [https://24.kg/vlast/278254\\_zakon\\_obinoagentah\\_jogorku\\_kenesh\\_prinyal\\_dokument\\_vpervom\\_chtenii/](https://24.kg/vlast/278254_zakon_obinoagentah_jogorku_kenesh_prinyal_dokument_vpervom_chtenii/)

<sup>2</sup> Закон об иноагентах. Кыргызстан предупредили о его влиянии на работу с донорами. URL: [https://24.kg/obschestvo/279947\\_zakon\\_obinoagentah\\_kyrgyzstan\\_predupredili\\_oego\\_vliyanii\\_narabotu\\_sdonorami/](https://24.kg/obschestvo/279947_zakon_obinoagentah_kyrgyzstan_predupredili_oego_vliyanii_narabotu_sdonorami/)

Противодействие предложенным поправкам партийной оппозиции не оказывает существенного влияния на законодательный процесс. В сущности, и «Азаттык», и ОДДК сами являются проектами западных НКО. Сектор НКО в Кыргызстане более влиятелен, организован и финансово обеспечен, чем политические партии, и именно его сопротивление, в сочетании с мощным внешним давлением, тормозят внесение изменений в законодательство.

В маловероятном случае принятия поправок в первоначальной редакции можно прогнозировать попытку смены власти в Бишкеке через организованные НКО при координирующей роли западных посольств массовые протесты, наложение на Кыргызстан санкций (вероятно, поводом станет нарушение антироссийского санкционного режима) и раскол парламентской фракции правящей партии подкупом ее членов и угрозами в их адрес.

По нашей оценке, законопроекты Нарматовой будут приняты киргизским парламентом в существенно выхолощенном виде и без внесения поправок в Уголовной кодекс, а сам процесс принятия затянется. Таким образом, киргизские власти не приобретут новых реально действующих правовых рычагов влияния на сектор НКО.

Наиболее вероятный, на наш взгляд, сценарий – попытка властей, отказавшись от законодательных новелл или существенно их смягчив, постепенно избавиться от представляющих наибольшую угрозу для правящего тандема НКО. Пробным шагом можно считать предпринятую в конце августа 2023 г. попытку прокуратуры Бишкека добиться закрытия общественного фонда Kloor Media, ведущего откровенную кампанию по дискредитации лично президента и главы ГКНБ. Успех или неудача властей в этом предприятии покажет возможность дальнейших действий; пока же, по состоянию на начало декабря 2023 г., суд по иску прокуратуры против фонда приостановлен на неопределённое время.