

ICNL LLC

Представительство КОО «Международный центр некоммерческого права» (ICNL LLC) в Кыргызстане
адрес: г. Бишкек, ул. Абдрахманова, дом 204, этаж 4, комната 12
тел: (312) 664-636 (доб. 103) E-mail: nidrisov@icnlalliance.kg

Анализ проекта Закона Кыргызской Республики о внесении изменений в законы Кыргызской Республики о некоммерческих организациях и о государственной регистрации юридических лиц

8 января 2020 года

30 декабря 2019 года депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Бакытбеком Раимкуловым на общественное обсуждение вынесен разработанный им проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Законы Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»)» (далее – законопроект).

Настоящий Анализ подготовлен по запросу ряда некоммерческих организаций (НКО) Кыргызской Республики, обеспокоенных содержанием законопроекта.

Наибольшие опасения вызывают следующие положения законопроекта:

- Включение в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (далее – Закон об НКО) положения о введении нового ежегодного отчета для НКО о доходах и расходах;
- Включение в Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» (далее - Закон о регистрации юридических лиц) новых обременительных требований о предоставлении НКО при её перерегистрации дополнительных документов.

Законопроект, если будет принят в существующей редакции, будет иметь негативный эффект на все НКО, в том числе благотворительные и гуманитарные организации, а также организации, оказывающие социальные услуги населению.

Ниже изложены основания о том, почему ряд положений законопроекта являются проблемными для НКО.

1. Введение нового отчета для НКО

В законопроекте предлагается дополнить статью 17 Закона об НКО частью 2 следующего содержания:

«2. Некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет грантовых, бюджетных, а также иных денежных и материальных средств, предоставленных на безвозмездной основе, ежегодно до 1 апреля представляет на специализированном сайте регистрирующего органа информацию об источниках формирования и направлениях расходования имущества.

Форма и порядок предоставления информации определяется Правительством Кыргызской Республики».

Данная норма устанавливает новый вид отчета для НКО, который должен включать в себя информацию об источниках формирования и направлениях расходования имущества. Если законопроект будет принят, НКО будут обязаны публиковать этот отчет на сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики.

Требования новой отчетности приводят к увеличению объема работ как для НКО (которые будут тратить свои ресурсы на подготовку отчетов, ограничивая свои возможности для осуществления общественно-полезной деятельности), так и для государства, так как сбор и проверка отчетов является дорогостоящим для бюджета занятием. Поэтому, прежде чем вводить новую отчетность, необходимо сделать анализ рисков и эффективности стоимости введения таких отчетов. Не рациональным является введение таких отчетов, которые (1) дублируют отчеты и информацию, уже представляемые в государственные органы, и которые (2) не уменьшают риски (не предотвращают правонарушения тех или иных субъектов права).

В настоящее время в Кыргызской Республике НКО, также как коммерческие организации, регулярно сдают в государственные органы три отчета: в налоговые органы, Социальный фонд и органы статистики. Предоставляемая в этих отчетах информация будет дублироваться, в большей степени, в новом дополнительном отчете. Если государственные органы не имеют ресурсов для обработки уже получаемой ими от НКО информации в трех отчетах, - не ясно, каким образом они будут анализировать аналогичную информацию, которая будет предоставляться в новом отчете.

Не ясно также как предлагаемый новый отчет будет ограничивать реальные риски, и есть ли такие риски на практике, которые являются специальными для НКО. Если нет распространенной практики правонарушений среди НКО, на устранение которой направлено введение дополнительного отчета, то, вероятно, нет и необходимости введения новых требований для отчетности, дорогостоящих как для НКО, так и для государства.

Более того, данная норма является дискриминационной для НКО по сравнению с коммерческими организациями, на которые новые требования по отчетности не распространяются. В соответствии с международной практикой, в демократических странах правовое регулирование деятельности простых НКО (которые не обладают

особым статусом освобожденных от налогов организаций, например, как благотворительные организации) не должно быть более сложным, чем правовое регулирование деятельности коммерческих организаций (по процедуре регистрации, отчетности, проверок со стороны государственных органов, ликвидации и другим параметрам). В соответствии с демократическими стандартами, установление особых требований к отчетности допускается в обмен на определенные льготы¹ для тех НКО, которые имеют статус благотворительной или общественно-полезной организации, но не для всех НКО.

Во втором абзаце части 2 статьи 17 законопроекта предлагается норма о том, что «Форма и порядок предоставления информации определяется Правительством Кыргызской Республики». Такое положение создает вероятность и угрозу того, что новая отчетность может стать чрезмерно и необоснованно обременительной. Реальность в Кыргызской Республике такова, что порядок разработки и принятия подзаконных актов является менее прозрачным, с более ограниченным доступом для участия НКО и активных граждан в процесс их обсуждения, по сравнению с порядком разработки и принятия законов. В связи с этим, существует опасность того, что новые требования по отчетности могут стать не обоснованно обременительными и для государства, и для НКО, когда они не будут привязаны к реальным рискам, а будут преследовать политическую цель по ограничению деятельности НКО и гражданского общества в целом.

2. Установление новых требований для НКО о предоставлении ими дополнительных документов при их перерегистрации

В законопроекте предлагается часть 3 статьи 12 Закона о регистрации юридических лиц дополнить новым абзацем следующего содержания:

«3. При государственной перерегистрации юридического лица заявитель представляет в регистрирующий орган:

...

Некоммерческие организации дополнительно представляют в регистрирующий орган:

- *прежние учредительные документы;*
- *учредительные документы в двух экземплярах в новой редакции либо с внесенными изменениями и дополнениями;*
- *информация об источниках поступления финансовых средств и иного имущества с момента первичной регистрации;*

¹ п. 225 Пояснительной записки к руководящим принципам по свободе объединений, подготовленных ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией, <http://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true>

- *статистическая отчетность, утвержденная органами официальной статистики;*
- *справка органов налоговой службы о наличии или отсутствии задолженности по налогам».*

Последние три требования из этого списка противоречат принципам и практике построения в Кыргызской Республике «Электронного правительства». В настоящее время в Кыргызской Республике многие государственные органы (в том числе Министерство юстиции КР) отказались от требования по предоставлению юридическими лицами (в том числе - НКО) справок от налоговых органов о наличии или отсутствии задолженности по налогам, так как они получают такую информацию он-лайн в электронной форме через систему Тундук, который связал электронные базы данных различных государственных органов.

Данные требования также являются дискриминационными для НКО, поскольку законопроектом не предлагаются аналогичные требования при перерегистрации коммерческих организаций. Как уже отмечалось выше, в демократических странах деятельность простых НКО (не получивших статус «благотворительной организации») должна регулироваться не сложнее, чем регулирование деятельности коммерческих организаций.

Заключение

Кыргызстан имеет заслуженную репутацию одной из самых прогрессивных стран в Центральной Азии и СНГ в вопросах обеспечения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, создания правовых условий, где гражданское общество содействует парламенту, президенту и правительству в осуществлении их основной миссии – улучшении условий жизни граждан. К сожалению, положения законопроекта подрывают и поворачивают вспять усилия Кыргызстана в этой сфере и ослабляют его способности развивать человеческие ресурсы, привлекать иностранные инвестиции, пользоваться поддержкой своих граждан и международного сообщества для поддержания устойчивых позиций Кыргызстана как демократического государства.

Вышеуказанные требования законопроекта являются обременительными для НКО, не соответствуют международной практике. Анализ показывает, что законопроект, в случае его принятия, ухудшит правовое положение НКО в Кыргызской Республике.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что принятие законопроекта является нецелесообразным.

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) благодарен за предоставленную возможность предоставить свои комментарии по законопроекту и надеется на продолжение сотрудничества в дальнейшем.