



**СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ «ТАНДЕМ»**

**Facebook:** <https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability>

**Instagram:** @kyrgyzstan.stability

**e-mail:** [kyrgyzstan.stability@gmail.com](mailto:kyrgyzstan.stability@gmail.com)

**тел:** +996 707 177 178

**[www.lawyers.kg](http://www.lawyers.kg)**

**КРАТКИЙ АНАЛИЗ  
текущей политико-правовой ситуации  
в Кыргызской Республике  
и его влияние  
на гражданское общество и бизнес**

г.Бишкек

**Сообщество Юристов «ТАНДЕМ»**

## Оглавление:

Введение .....	3
Часть 1. Текущая общественно-политическая ситуация в Кыргызской Республике .....	4
1.1. Функционирование институтов государственной власти с октября 2020 года по сегодняшний день. ....	4
1.2. Масштабная инвентаризация нормативных правовых актов в Кыргызской Республике: вызовы и риски.....	6
1.3. Изменение уголовного законодательства в сторону криминализации и отклонение от курса гуманизации.....	8
Часть 2. Политико-правовое положение и его влияние на гражданское общество в Кыргызской Республике. ....	10
2.1. Ограничение деятельности гражданского общества.....	10
2.3. Ограничение свободы слова .....	11
2.4. Правоохранительные органы и судебная система как карательный орган .....	12
Часть 3. Политико-правовое положение и его влияние на бизнес в Кыргызской Республике.....	13
3.1. Угроза безопасности бизнеса и неприкосновенности частной собственности.....	13
3.2. Недобросовестные инвесторы как часть коррупционной системы Кыргызской Республики	14
3.3. Последние законодательные инициативы, затрагивающие предпринимательскую деятельность.....	15
3.4. Нестабильность политико-правовой системы КР и ее влияние на инвестиционную привлекательность и бизнес в целом .....	16
Выводы и рекомендации к анализу:.....	17

## **Введение**

Настоящий документ предназначен для широкого круга заинтересованных лиц и представляет собой политико-правовой анализ текущей ситуации в Кыргызской Республике (КР), наиболее важных событий с момента массовых протестов, начавшихся 5 октября 2020 года против предварительных результатов выборов в парламент КР. События в КР с того момента проходят очень быстро и хаотично, в связи с чем, данный документ направлен на рассмотрение происходящих процессов с точки зрения политико-правового анализа. Необходимо учесть, что этот период совпал с пандемией COVID-19, в стране действует режим чрезвычайной ситуации. Какого-либо масштабного политического анализа и исследований по этим событиям не проводились, в связи с чем анализ основан на правовом компоненте и на соответствие указанных событий нормам Конституции и законодательству КР. Также, анализу подвергнуто влияние текущей политико-правовой ситуации на гражданское и бизнес-сообщество, как наиболее значимых институтов государства и источников экономического и социального развития общества.

Необходимо отметить, что Сообщество юристов «ТАНДЕМ» постаралось для удобства восприятия составить данный документ максимально сжато и коротко, но при этом не терять его содержательность, акцентируя усилие на постановку отдельных правовых вопросов и выработке позиций, требующих особого внимания для поиска и принятия решения по ним.

*Аналитический документ содержит наиболее актуальные вопросы, которые поднимаются обществом, экспертами, юристами: конституционную реформу и его этапы реализации, включая процесс масштабной инвентаризации, легитимность парламента КР, инициативы новых законопроектов в различных сферах, а также проблемы гражданского общества и бизнеса т.д.*

Сообщество Юристов «ТАНДЕМ» надеется, что представленная аналитическая работа поможет лицам, принимающим решения, а также экспертам, юристам, представителям гражданского общества и бизнеса в их профессиональной деятельности и окажет содействие в принятии взвешенных и продуманных решений.

## **Часть 1. Текущая общественно-политическая ситуация в Кыргызской Республике**

### **1.1. Функционирование институтов государственной власти с октября 2020 года по сегодняшний день.**

5 октября 2020 года в КР начался митинг против предварительных результатов выборов в Жогорку Кенеш КР, 15 октября 2020 года протесты привели к отставке Президента КР С.Жээнбекова, что положило начало к процессу смены власти в КР и формы правления.

После отмены итогов выборов в Жогорку Кенеш КР от 4 октября 2020 года и с продолжением функционирования ЖК КР VI созыва, принятием им ряда законов, касающихся избирательной системы и «продления» своих полномочий, экспертами и гражданским сообществом был поднят вопрос о легитимности парламента и принимаемых им решений. Следует обратить внимание на заключение Венецианской комиссии от 17 ноября 2020 г. по пророгации полномочий ЖК КР.

Внеочередные выборы Президента КР состоялись 10 января 2021 года, в этот же день состоялся конституционный референдум, где приняли участие 40% избирателей. В результате за президентскую форму правления проголосовали 84% из числа принявших участие избирателей. 28 января 2021 года состоялась церемония вступления в должность Президента КР С.Жапарова.

17 ноября 2020 года был предложен первый проект Конституции с 61 поправками, затем 20 ноября 2020 года указом и.о.Президента КР было создано конституционное совещание, которое вновь начало готовить новый проект Конституции в направлении президентской формы правления. После инаугурации Президента КР, инициированная парламентом страны конституционная реформа и деятельность конституционного совещания приняла более ускоренные темпы. Был подготовлен и принят Закон КР от 12 марта 2021 года № 31 «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики». Вместе с тем, сохранялась критика со стороны гражданского общества на непрозрачность процесса подготовки проекта новой Конституции и недостаточные консультации с экспертами и гражданским обществом.

11 апреля 2021 года состоялся референдум, где приняли участие более 37% избирателей. В результате за новый проект Конституции проголосовали более 79% из числа принявших участие избирателей. 5 мая 2021 года принятый на референдуме Закон КР №59 «О Конституции Кыргызской Республики» (далее – закон о Конституции) вступил в силу. Согласно ст.8 «переходного положения» закона о Конституции Жогорку Кенеш КР и Кабинет Министров КР в шестимесячный срок должны принять необходимые меры, вытекающие из Конституции, включая приведение действующих законов и своих решений в соответствие с Конституцией.

Кроме того, в соответствии со ст. 4 «переходного положения» закона о Конституции, до формирования состава Кабинета Министров в соответствии с новой Конституцией, Указом Президента КР №114 от 05.05.2021г. временно сформирован Кабинет Министров КР, который окончательно будет сформирован после принятия Конституционного закона «О Кабинете Министров КР».

Позитивным моментом является тот факт, что в ст.5 «переходного положения» закона о Конституции обеспечена стабильность судебной системы: все судьи сохраняют свои полномочия на срок избрания/назначения. Тем не менее требуется принятие соответствующих изменений

законов, касающихся судебных органов для приведения их в соответствие с Конституцией КР. В данной области проведена соответствующая работа и со стороны Администрации Президента КР, подготовлены проекты 5 законов Кыргызской Республики: конституционные законы «О Конституционном суде Кыргызской Республики», «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О статусе судей Кыргызской Республики», «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики» и Закон «Об органах судейского самоуправления».

Вместе с тем, 27 июня 2021 года истекает срок полномочий ЦИК КР. Ввиду того, что ЖК КР несмотря на истечение сроков полномочий все еще не прекратил свои полномочия, страна находится перед правовой дилеммой - что должно быть первым: ЖК КР (полномочия которого оспоримы) формирует ЦИК или же ЦИК (полномочия которого на момент проведения выборов истекли) должен провести выборы ЖК КР. При этом, как представляется, любое решение этой дилеммы будет уязвимым с правовой точки зрения и может породить сомнения в легитимности последующего процесса.

Повторные выборы депутатов Жогорку Кенеша, назначенные ЦИК КР на 20 декабря 2020 года, не состоялись по причине принятия от 22 октября 2020 года за № 1 Конституционного закона «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»». Согласно ст.2 этого закона ***повторные выборы либо новые выборы депутатов Жогорку Кенеша КР должны были быть объявлены не позднее 1 июня 2021 года.***

Вполне вероятно, ссылаясь на положения ст.8 «переходного положения» закона о Конституции, где написано, что: «Жогорку Кенешу и Кабинету Министров в шестимесячный срок принять необходимые меры, вытекающие из Конституции, включая приведение действующих законов и своих решений в соответствие с Конституцией», ***ЖК КР может использовать это положение для «очередного продления» своих полномочий. Вместе с тем, такая позиция будет оспорима, так как избиратели на референдуме не голосовали за продление полномочий парламента.***

***Правовая неопределенность продолжает влиять на эффективность институтов государственной власти.*** Согласно ч. 2. ст.3 «переходного положения» закона о Конституции «до избрания выборных органов и назначения должностных лиц всех уровней в соответствии с Конституцией в редакции настоящего Закона выборные и назначаемые государственные органы, и должностные лица продолжают осуществлять свои полномочия до их избрания, формирования или назначения». Государственные чиновники (исполнительной власти) предпочитают не принимать ответственность, занимаются «повседневными» вопросами и не проявляют инициативы, имеет место слабая исполнительская дисциплина ввиду понимания нестабильности и неуверенности в сохранении должности после формирования ключевых госорганов в соответствии с принятыми в соответствии с Конституцией законами. Недобросовестные же государственные чиновники могут использовать данное обстоятельство для коррупционных действий.

***Кроме того, если согласно п.2 ст.89 Конституции КР «Председатель Кабинета Министров одновременно является руководителем Администрации Президента», неясно в связи с чем в настоящее время данные полномочия исполняются разными лицами.***

Таким образом, на сегодняшний день имеются следующие вопросы правового характера в отношении институтов государственной власти:

- **Легитимными органами являются Президент и органы судебной системы.**
- **Легитимность и объем полномочий шестого созыва Жогорку Кенеша КР сомнительны. На этапе пророгации не должны приниматься стратегические решения.**
- **Имеется неопределенность в отношении полномочий «временно» сформированного Кабинета Министров.**
- **ЦИК также находится в состоянии «истечения срока полномочий».**

## **1.2. Масштабная инвентаризация нормативных правовых актов в Кыргызской Республике: вызовы и риски**

8 февраля 2021 года был принят Указ Президента КР «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» УП № 26, в соответствии с которым Правительству КР было рекомендовано образовать межведомственную экспертную группу при Министерстве Юстиции КР в срок до 31 декабря 2021 года. Она должна провести полную инвентаризацию принятых концепций, стратегий, программ и законов Кыргызской Республики по отраслям права на предмет соответствия Конституции, принципам социальной справедливости и партнерства, необходимости, целесообразности и эффективности, достаточности регулирования предмета, устранения внутренних противоречий и коллизий, пробелов в праве, по итогам которой внести предложения, направленные на устранение выявленных несоответствий.

Вместе с тем, начиная с момента принятия Указа была принята новая Конституция КР от 5 мая 2021 года, так что задача была обновлена, поскольку необходимо будет проводить инвентаризацию на соответствие новой Конституции КР.

*Министерством юстиции был разработан проект закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в новой редакции, который прошел общественное обсуждение с привлечением экспертов. Первая редакция законопроекта имела значительные риски, Сообщество юристов были направлены более 40 рекомендаций к законопроекту. На данный момент законопроект вновь вынесен на общественное обсуждение от 3 июня 2021 года, Сообществом юристов ведется изучение.*

*После жесткой критики гражданского и экспертного сообщества, Министерство юстиции решило отказаться от принципа «гильотины» при инвентаризации законодательной базы в Кыргызской Республике, о чем 26 мая 2021 года сообщила министр юстиции КР А.Чынбаева.*

Следует отметить, что проведение полной инвентаризации принятых концепций, стратегий, программ и законов Кыргызской Республики по отраслям права – очень трудная задача. Приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики от 15 апреля 2021 года №57 утверждена **методология проведения инвентаризации законодательства** Кыргызской Республики, согласно которой оценка законов будет осуществляться по 5 критериям:

- 1) Законность, единство предмета регулирования, правовая определенность и системность;
- 2) Актуальность, необходимость и обоснованность;
- 3) Открытость и предсказуемость;
- 4) Исполнимость и обязательность
- 5) Учет интересов бизнеса.

*По каждому из указанных критериев может выставляться максимальная оценка 20 баллов, в совокупности итоговый максимальный балл составляет 100 баллов. При этом, разработанная Министерством Юстиции КР методология достаточно запутанная и представляется неэффективной, предложенная методология применима только для анализа законодательства в сфере предпринимательства, отдельных отраслей экономики. Балльная система непродуманная, разброс возможных оценок колеблется от 1,5 до 5 и при этом нет четких критериев дачи той или иной оценки, некоторые критерии тождественны требованиям экспертизы, проводимой при рассмотрении проектов НПА.*

К примеру, в методологии предлагается применение такого критерия как антикоррупционная экспертиза. Принимая во внимание, что при согласовании проекта нормативно-правового акта практически по нему уже проводится экспертиза Министерством Юстиции КР, возникает вопрос относительно целесообразности его наличия в методологии. Аналогичные вопросы возникают в отношении большинства критериев оценки, отраженных в методологии.

Отдельно следует отметить роль Жогорку Кенеша КР в этом процессе в случае, если по результатам инвентаризации будут инициированы проекты законов. Представляется, что с учетом заключения Венецианской комиссии о том, что «в период пророгации уровень легитимности законодательных решений ниже», и решения Конституционной палаты Верховного суда о том, что «Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обязан в период пророгации проявить высокий уровень политической ответственности перед обществом и руководствоваться в своей деятельности принципом разумной сдержанности», представляется что **участие ЖК КР шестого созыва в этом процессе должно быть максимально минимизировано**. Тем более, что работа по инвентаризации должна быть завершена к 31 декабря 2021 года, а к этому времени, как представляется уже будет функционировать ЖК КР VII-го созыва.

Министерство юстиции КР старается обеспечить прозрачность процесса инвентаризации и подготовки НПА в возглавляемой им рабочей группе, в то время как по другим группам имеется недовольство гражданского общества, бизнес-омбудсмена. К примеру, к рабочей группе, возглавляемой Генеральной прокуратурой КР, которая взяла на себе инициативу подготовки законопроектов по уголовному законодательству, что является нецелесообразным.

*В связи с вышеуказанным в отношении данного процесса на сегодняшний день имеются следующие вопросы:*

- **Отсутствие ясной концепции процесса инвентаризации и недостатки в методологии его проведения.**
- **Инвентаризация НПА не должна проводиться в спешке, ее результатом должен стать анализ и ее последующее обсуждение с привлечением широкого круга общественности.**
- **Целесообразно ли продолжать принимать новые НПА по внесению изменений и дополнений, если готовятся новые законопроекты в процессе инвентаризации законодательства?**
- **ЖК КР 6го созыва не должен принимать законы стратегического характера, принять все меры к формированию в кратчайшие сроки 7го созыва ЖК.**

### **1.3. Изменение уголовного законодательства в сторону криминализации и отклонение от курса гуманизации**

31 марта 2021 года был принят Указ Президента КР «О Совете по вопросам совершенствования судебной и правоохранительной деятельности при Президенте Кыргызской Республики» УП №83, согласно которому *была создана экспертная рабочая группа по проведению анализа применения Уголовного кодекса КР, Кодекса КР о проступках, Кодекса КР о нарушениях, Уголовно-процессуального кодекса КР, Уголовно-исполнительного кодекса КР, Гражданского процессуального кодекса КР, Административно-процессуального кодекса КР, законов КР «О пробации», «Об основах амнистии и порядке ее применения», «О медиации», «О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве» и выработке соответствующих предложений для Совета.*

*Такая группа была создана под руководством Генеральной прокуратуры КР. Указанная экспертная рабочая группа разработала проекты Уголовно-исполнительного кодекса КР, Уголовно-процессуального кодекса КР, Уголовного кодекса КР и кодекса КР «О правонарушениях» и начала организовывать процедуру общественного обсуждения указанных проектов. Вместе с тем, согласно вышеотмеченного Указа Президента КР №83 задачи разработки и дальнейшего инициирования процедуры по их принятию перед рабочей группой не ставилось, а поручалось провести анализ применения конкретных НПА и выработать соответствующие предложения для Совета.*

При этом гражданским обществом высказывается критика, как в отношении организации процедуры подготовки проектов НПА, так и их содержания. Так, отмечается, что *ГП КР не обеспечила доступа общества и заинтересованных сторон (и даже некоторых членов рабочей группы) к проектам НПА. Вывешенные 7 мая 2021 года для общественного обсуждения на сайте ЖК КР проекты были неактуальными, поскольку параллельно проводилась работа по их доработке. Финальные версии проектов появились ночью 31 мая 2021 года на сайте Генпрокуратуры, а 2 июня 2021 года была организована их презентация для получения от них обратной связи. 8 июня 2021 года по инициативе гражданского общества с участием ГП КР было проведено общественное обсуждение указанных проектов.* У экспертного сообщества вызывает сомнение качественный состав экспертной группы и компетентность ее членов.

Что касается содержательной части разработанных проектов документов, в первую очередь, следует отметить отсутствие четкого обоснования разработки указанных проектов документов в новой редакции, отсутствует анализ действующих кодексов и их недостатков, а также в целом концептуальной составляющей, послужившими основанием для разработки проектов новых кодексов. Справка-обоснование к проектам не дает четкого ответа.

**Согласно представленным проектам, предлагаются следующие основные изменения<sup>1</sup>:**

*- Из Уголовного кодекса исключаются проступки и возвращается институт преступлений небольшой тяжести, соответственно Кодекс о проступках утратит свою силу. Таким образом, идет криминализация уголовного законодательства.*

---

<sup>1</sup> Ряд предлагаемых изменений в уголовное законодательство КР рассмотрен в разделе «Гражданское общество».



- **Повышаются сроки лишения свободы, а также санкции в отношении несовершеннолетних,** что может означать «дегуманизацию» уголовного законодательства.

- **Ломается установившаяся система Единого реестра преступлений и проступков,** что может привести к усложнению ведения статистики и учета в данной сфере, сложностям при проведении системного анализа и мониторинга.

-Исключаются принудительные меры уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц. Вместе с тем, следует отметить, что возможность уголовной ответственности юридических лиц предусмотрена в Конвенции ООН против коррупции, которую КР ратифицировала законом от 6 августа 2005 года № 128. Как правило, институт ответственности юридических лиц в рамках уголовного права применяется в отношении таких преступлений как коррупция, экологические преступления, отмывание доходов, финансирование терроризма.

-**Возвращаются институты предъявления обвинения вместо подозрения в совершении преступления, возбуждения уголовного дела, доследственной проверки.** Введение института доследственной проверки, в ходе которой отсутствует судебный контроль, правовой статус лиц не определен, соответственно, ничем не защищен, имеет риск возникновения элементов коррупции.

- **Исключается институт заключения соглашения о сотрудничестве, и вводятся нормы о признании вины и примирении сторон.** На первый взгляд данная инициатива представляется оправданной, поскольку зачастую имело место злоупотребление институтом «сделки со следствием», благодаря которому бывшие коррупционеры, чиновники по уплате «определенной» (непрозрачным способом определенной) суммы, освобождаются от ответственности. Данный факт закладывает опасность в принцип неотвратимости наказания и представлялся имеющим коррупциогенный характер. **Вместе с тем, данный институт широко и успешно применяется в ряде развитых стран мира для раскрытия преступлений опасных организованных преступных групп, а в КР правоприменительная практика осуществлялась некачественно.**

- **Вводятся изменения в институт пробации: пробационный надзор продлевается с 5 до 10 лет, при этом, основания не ясны, значительно ослабляется контроль со стороны органов пробации:** если по действующему УПК нарушение без уважительных причин в течение 1 года может быть основанием для отмены пробации и направления для отбывания наказания, то в предлагаемых проектах предлагается предусмотреть нарушение в течение всего срока пробации, что с учетом предлагаемого продления до 10 лет, представляется нивелирующим значение института пробации.

- Вводятся институты личного досмотра и осмотра транспортного средства, маломерного судна и вещей. При этом допускается возможность в случаях, не терпящих отлагательств, проведение осмотра транспортного средства, маломерного судна, вещей, ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов в отсутствие собственника (владельца). Предлагаемые нормы не соответствуют ст.30 Конституции КР.

*В данной сфере на сегодняшний день имеются следующие правовые и иные вопросы:*

- **Отсутствует четкая концепция инициирования изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, не проведен системный анализ действующих кодексов.**
- **Подготовленные Генеральной прокуратурой КР проекты кодексов требуют тщательного изучения и широкого общественного обсуждения.**
- **Необходим анализ представленных проектов на соответствие обязательствам КР в рамках имеющихся международных договоров КР.**
- **Необходимо не допустить принятие указанных проектов кодексов в спешке, поскольку отсутствует объективная необходимость в ускорении данного процесса.**

## **Часть 2. Политико-правовое положение и его влияние на гражданское общество в Кыргызской Республике.**

### **2.1. Ограничение деятельности гражданского общества**

*Создание предпосылок для прессинга в уголовном порядке:* Предлагаемые поправки в Уголовный кодекс в сфере противодействия экстремисткой деятельности предлагаются в соответствии с Конвенцией Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по противодействию экстремизму. Статью о создании экстремисткой организации МВД КР предлагает дополнить словом «политическая», которое по содержанию нормы будет соотноситься с «возбуждением вражды», то есть предусматривается уголовная ответственность за создание организации, деятельность которой будет направлена на возбуждение политической вражды. В случае принятия этих поправок понятие «политическая вражда» может быть использовано как репрессивный инструмент в отношении неугодных лиц, критикующих власть, а также для манипуляций и борьбы с оппозиционными лицами и организациями.

*Законодательное ограничение деятельности некоммерческих организаций (НКО):* ч.4 ст.8 Конституции КР закрепила требования о том, что «политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности».

Депутаты Жогорку Кенеша 17 июня 2021 года в третьем чтении одобрили законопроект о некоммерческих организациях. Согласно законопроекту, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставленных на безвозмездной основе, ежегодно представляет информацию об источниках формирования и направлениях расходования финансовых средств. Ранее законопроект, предполагающий поправки в законы о деятельности НКО, был вынесен на общественное обсуждение 31 декабря 2019 года, и уже в феврале 2020 года зарегистрирован для рассмотрения парламентом. 4 марта 2020 года депутаты одобрили его в первом чтении, а 18 июня 2020 года с изменениями приняли во втором чтении.

*Общественное обсуждение законопроекта о внесении изменений и дополнений в действующий закон об НКО приостановлен Министерством юстиции КР от 1 апреля 2021 года* по причине начала процесса инвентаризации законодательства КР, ранее последняя версия указанного законопроекта была опубликована на сайте общественного обсуждения от 17 марта

2021 года. *Дальнейшая работа по нему ведется межведомственной рабочей группой при МЮ КР, значит ожидаются изменения в закон об НКО.*

В законопроекте предлагалось установить дополнительные обременительные требования только для части некоммерческих организаций, зарегистрированных как общественный фонд, общественное объединение, объединение юридических лиц или учреждение. Но действующее законодательство уже предусматривает предоставление такими организациями органам налоговой службы, социального фонда и органа статистики информации о своей деятельности, включая сведения о финансовом положении, наличии имущества, расходах, численности и составе работников, оплате их труда.

## **2.2. Ограничение права на проведение мирных собраний**

*Установленное Конституцией КР право на мирные собрания активно используется гражданским обществом. Подача уведомления о проведении собрания рассматривается в качестве права организаторов. Отсутствие уведомления о планируемом собрании, а также его содержание, форма или сроки подачи не допускает привлечения организаторов или участников к ответственности. Закон КР «О мирных собраниях» предусматривает проведение стихийных собраний, обеспечение которых, включая защиту участников, разделение параллельных или контрсобраний, возлагается на органы внутренних дел. Вместе с тем, правоохранительные органы не всегда обеспечивают безопасность участников таких акций. К примеру, во время проведения у здания МВД 15 апреля 2021 года двух митингов (первый против НПО и СМИ, второй против насилия в отношении женщин «Я не хочу быть убитой»), органами внутренних дел не были предприняты необходимые меры по обеспечению общественного порядка и безопасности участников второго митинга и иных лиц в месте проведения собрания. Проведение мирного собрания было сорвано. Виновные не привлечены к ответственности.*

При этом продолжает применяться укрепившаяся в предыдущие годы практика вынесения судебными органами решений о запрете проведения мирных собраний, со ссылкой на требования закона, относящиеся к не определенным собраниям, а при наложении ограничений на проведение любых собраний на определенной административной территории и в определенный период времени без оценки обоснованности доводов заявителей (ОВД или ОМСУ). Анализ судебных решений показывает, что решения ОВД и ОМСУ об ограничении места проведения и переноса в парк имени М.Горького удовлетворены судами полностью.

Принятое в феврале 2021 года решение о запрете мирных собраний в центре Бишкека до 22 апреля 2021 года не помешало проведению в этот же период на площади Ала-Тоо мирного собрания в честь празднования дня Ак-калпак (5 марта), *что свидетельствует об имеющихся двойных стандартах, в зависимости от организаторов мирного собрания.*

## **2.3. Ограничение свободы слова**

Попытки ограничения свободы слова, предпринятые в предыдущие годы, продолжают. Так, Комитет Жогорку Кенеша КР по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению 31 мая образовал согласительную группу для выработки согласованного варианта Закона «О манипулировании информацией», *возвращенного с возражением экс-президентом С.Жээнбековым 3 августа 2020 года (ранее принятый ЖК КР 25 июня 2020 года).* Вместе с тем, имеется процедурное нарушение, т.к. сроки образования согласительной группы и внесения согласованного варианта истекли. Согласно ст.62 Закона о Регламенте ЖК, согласительную группу должны были образовать в срок не более 10 рабочих дней, а именно 14

августа 2020 года. В свою очередь согласительная группа не позднее 30 календарных дней со дня принятия Жогорку Кенешем КР решения о ее создании вносит на рассмотрение Жогорку Кенеша КР согласованный вариант закона. То есть завершить весь этот процесс должны были не позднее 12 сентября 2020 года.

Как известно, *законопроект предусматривал полномочия уполномоченного государственного органа в досудебном порядке ограничить доступ к информации, имеющей признаки ложной или недостоверной. Другими словами, на территории КР без решения суда будет возможно приостановить работу любого веб-портала.*

П. 4 ст.10 Конституции КР предусмотрено, что в *«целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом».* При этом, перечень мероприятий, подлежащих ограничению, и перечень ограничиваемой в доступе и распространении информации будет устанавливаются законом. *В этом контексте, гражданское сообщество вызывает опасения о возможном введении цензуры, несмотря на то что положения п.2 этой ст.10 Конституции КР предусматривают, что «цензура в Кыргызской Республике не допускается».* Также в случае принятия закона имеются риски возможного злоупотребления компетентными государственными органами по формальным основаниям.

*Имеющиеся правовые вопросы в данной области:*

- **Необходимо четко соблюдать законотворческую процедуру в отношении закона «О манипулировании информацией», ранее он был нарушен.**
- **Проекты законов, разрабатываемые в целях реализации ст.10 Конституции КР должны соответствовать имеющимся международным стандартам, признаваемым Кыргызской Республикой.**
- **Законопроект «о манипулировании информацией» не имеет обоснованности и актуальности к принятию.**

#### **2.4. Правоохранительные органы и судебная система как карательный орган**

Имеет место злоупотребление со стороны правоохранительных органов, отражающееся в ограничении гражданских прав и свобод человека. Так, в течение последних лет укоренилась практика, когда силовые структуры вызывают на допрос пользователей интернета за их высказывания в социальных сетях. При этом на допрос вызываются не только гражданские активисты, активно выступающие в медиапространстве и социальных сетях, но и простые граждане. Имеются даже случаи вызова на допрос гражданина, достигшего 72-летнего возраста. *Между тем, решения, принимаемые правоохранительными органами по резонансным делам (к примеру, по делу Р.Матраимова, к которому не приняты меры пресечения в соответствии с инкриминируемыми нормами уголовного законодательства), свидетельствуют о двойных стандартах и подрывают реализацию принципа неотвратимости наказания и плюрализма мнений.*

*В сфере гражданского общества основными правовыми вопросами являются:*

- **Возвращение ЖК КР к рассмотрению проектов законов, ограничивающих права гражданского общества, нарушая нормы международного права и установленные законодательством процедуры.**
- **Наличие практики запугивания правоохранительными органами гражданских активистов, что является подрывом демократические ценности правового государства.**
- **Предлагаемые нормы «дегуманизации» в уголовном законодательстве КР со стороны Генеральной прокуратуры КР влекут за собой ограничение деятельности гражданского общества и СМИ.**

### **Часть 3. Политико-правовое положение и его влияние на бизнес в Кыргызской Республике.**

#### **3.1. Угроза безопасности бизнеса и неприкосновенности частной собственности**

6 мая 2021 года Жогорку Кенеш КР одновременно в трех чтениях принял *Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере корпоративного управления»* (в Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах», Уголовный Кодекс Кыргызской Республики), который предусматривает введение временного внешнего управления для компаний, работающих в формате концессионных соглашений.

Несмотря на то, что данный закон принят, как отмечали его инициаторы в отношении только одного конкретного инвестора, последствия его принятия имеют влияние в целом на инвестиционную привлекательность КР, а также свидетельствуют о непредсказуемости государственной политики в сфере инвестиций. С учетом того, что горнорудная промышленность является локомотивом экономики КР, возникают риски в отношении возможных опасений со стороны потенциальных иностранных инвесторов в разработке месторождений в КР. *Закон создает серьезную угрозу для инвестора в отношении его собственности и входит в коллизию с положениями Закона «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года №66 относительно гарантий защиты от экспроприации инвестиций. Возникают вопросы относительно соответствия закона положениям ст.15 Конституции о защите и неприкосновенности собственности.*

В течение последнего времени возникали угрозы в отношении имущества горнодобывающих компаний на месторождениях Джеруй, Метал-Кен и Терек-Сай (имущество которых было разгромлено и сожжено). На сегодняшний день неизвестно о привлечении к ответственности виновных лиц и восстановлении ущерба.

*Продолжающееся давление со стороны контролирующих и правоохранительных органов также создает препятствия в деятельности бизнес-сообщества.* Речь идет о делах по деятельности более 100 средних и крупных предпринимателей страны, в отношении которых были открыты уголовные дела с октября 2020 года, к примеру, Gergert Sport, сети магазинов «Спекулянт», уклонении от уплаты налогов «Чайхана Нават» и «Билайн» и так далее.

Вместе с тем, в сфере защиты прав инвесторов от незаконных проверок имеются постановления Правительства КР "О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства" от 17 декабря 2018 года № 586 и "О введении запрета на проверки субъектов предпринимательства, проводимые правоохранительными органами" от 11

декабря 2020 года № 602, а также принятый от 4 марта 2021 года Указа Президента КР «О дополнительных мерах по защите субъектов предпринимательства» УП № 61.

*В данной сфере возникают следующие правовые вопросы:*

- **Необходимость соблюдения процедур принятия Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере корпоративного управления» (проведение общественного обсуждения, специализированных видов экспертиз и анализа регулятивного воздействия), поскольку он направлен на регулирование предпринимательской деятельности.**
- **Коллизия норм вышеуказанного закона с положениями инвестиционного законодательства о государственных гарантиях инвестиций.**
- **Привлечение к ответственности лиц, причастных к нарушению прав собственности иностранных инвесторов и к причинению вреда.**
- **Привлечение к ответственности сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, осуществляющих или разрешающих необоснованные проверки субъектов предпринимательства.**

### **3.2. Недобросовестные инвесторы как часть коррупционной системы Кыргызской Республики**

*Сложившуюся ситуацию на сегодняшний день с проектом Кумтор необходимо рассматривать с двух точек зрения: со стороны инвестора и со стороны государства. С точки зрения инвестора проводимые властями в отношении Центерры и Кумтора действия рассматриваются как посягательство на инвестиции, нарушение законодательства и имеющихся договоренностей.*

*В то же время с точки зрения государства имеется значительный ущерб экологической безопасности страны и коррупционная составляющая, начиная с момента реализации проекта наблюдался интерес государственных чиновников к получению выгоды от принятия решений по проекту.*

В международном инвестиционном праве коррумпированная система и нестабильность политической ситуации является значительным политическим риском для иностранного инвестора и считается, что инвесторы предпочитают не вкладываться в государства, имеющее политическую нестабильность. Но следует отметить, что данные предположения относятся лишь к добросовестным иностранным инвесторам.

Коррумпированная система представляют собой своего рода «магнит» для недобросовестных иностранных инвесторов, которые готовы к различного рода нарушениям законодательства, включая природоохранное, налоговое, валютное и др. Недобросовестным инвесторам выгодно работать в стране, где имеется высокий уровень коррумпированности, это позволяет им «решать» все вопросы в свою пользу.

Имеющие место аресты и сообщения о получении/вымогательстве взяток при принятии решений по крупным инвестиционным проектам свидетельствуют либо о недобросовестности инвесторов,

либо о препонах, выставляемых коррупционными чиновниками. Одним из последних примеров является арест 20 мая 2021 года бывшего заместителя председателя Кабинета министров, министра цифрового развития А.Дыйканбаева за вымогательство взятки у китайской компании, реализующей проект «Безопасный город». Также следует вспомнить резонансное дело по продаже радиочастот.

*В данной сфере имеются следующие правовые вопросы:*

- **Строгое соблюдение всех правовых процедур и сбора доказательной базы по делам о коррупции, связанным с местными и иностранными инвестициями.**
- **Открытость и прозрачность всех судебных процессов по делам о коррупции, связанным с местными и иностранными инвестициями.**
- **Анализ имеющихся коррупционных рисков (следует обратить внимание на процесс инвентаризации законодательства и антикоррупционную экспертизу проектов законодательства).**

### **3.3. Последние законодательные инициативы, затрагивающие предпринимательскую деятельность**

Предлагаемые Генеральной прокуратурой изменения в уголовное законодательство КР и упразднение Кодекса о проступках, снижение пороговых сумм для экономических преступлений ведут к криминализации экономических преступлений. Также имеются нормы, которые создают конфликт интересов при проведении/назначении проверок и следственных действий со стороны налоговых органов и органов прокуратуры, устанавливается несоразмерность наказаний за экономические преступления. При этом предлагаемые Генеральной прокуратурой изменения в уголовное законодательство КР противоречат концепции, изложенной в Указах Президента КР «О защите собственности и поддержке предпринимателей и инвесторов» от 29 января 2021 года №3 и «О дополнительных мерах по защите субъектов предпринимательства» от 4 марта 2021 года №61.

*По инициативе депутата Жогорку Кенеша КР С.Ибраева на сайте ЖК КР с 27 мая 2021 года для общественного обсуждения размещен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР» (в Законах «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части пенсии по государственному социальному страхованию в КР»)), предусматривающий повышение тарифов страховых взносов по государственному социальному страхованию. Согласно законопроекту, предлагается установить ставки взносов по государственному социальному страхованию. Законопроект содержит значительные коррупционные риски, и создаст риск роста теневой экономики.*

Право следователя или прокурора на назначение проверок исключено из проектов новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. *Членами рабочей группы по разработке Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов пересмотрено и исключено полномочие прокурора и следователя «о назначении плановых и неплановых налоговых проверок и иных проверочных действий» в целях защиты предпринимателей.*

*Имеющиеся правовые вопросы в данной сфере:*

- **Все изменения в сфере регулирования предпринимательской деятельности должны производиться с учетом интересов бизнеса, с обязательным общественным обсуждением с широким привлечением бизнес-сообщества и проведением анализа регулятивного воздействия.**
- **Все иницилируемые проекты НПА должны приниматься в контексте посланий и решений Президента КР о создании благоприятных условий для развития бизнеса, улучшения инвестиционного климата, оказания поддержки экономической деятельности субъектов предпринимательства, обеспечения их правовой защиты.**

#### **3.4. Нестабильность политико-правовой системы КР и ее влияние на инвестиционную привлекательность и бизнес в целом**

Наличие стабильных, предсказуемых правил ведения бизнеса, государственные гарантии для инвесторов по защите прав, свобод и законных интересов являются привлекательным для иностранных инвесторов факторами и учитывается при оценке инвестиционного климата при составлении различного рода международных рейтингов инвестиционной привлекательности страны.

Позитивным фактором процесса инвентаризации является применение в методологии его проведения критерия (шаг 5) «Оценка учета интересов бизнеса в законе». Вместе с тем, имеющиеся на сегодняшний день планы по инвентаризации законодательства, которые приведут к изменению в законодательстве, в том числе, касающемся предпринимательской деятельности, неопределенность продолжительности данного процесса и сроков его завершения является фактором неопределенности для потенциальных инвесторов.

Кроме того, как уже отмечалось выше, что имеющая место нестабильность институтов государственной власти может иметь риск интереса к КР только со стороны недобросовестных иностранных инвесторов.

*В этом контексте на сегодняшний день имеются следующие вопросы правового и организационного плана:*

- **Потенциальные инвесторы находятся в «режиме ожидания» в связи с проводимой инвентаризацией законодательства КР, при этом сроки и процесс его проведения не достаточно продуманы.**
- **Результаты инвентаризации законодательства в области предпринимательской деятельности должны быть приоритетными и срочными.**
- **Скорейшее завершение процесса приведения законодательства КР в соответствие с Конституцией и формирование «постоянных» государственных органов.**



## Выводы и рекомендации к анализу:

1. Текущее политико-правовое состояние в Кыргызской Республике характеризуется правовой неопределенностью. Следует отметить о ставшем перманентным состоянии правового вакуума в деятельности некоторых государственных институтов или отсутствия верховенства права. Страна была «выбита» из правового поля октябрьскими событиями 2020 года и по сей день еще не может полностью вернуться в правовое поле.
2. Проведенная **конституционная реформа** в стране требует приведения нормативных правовых актов КР в соответствие с основным законом страны. Вместе с тем, **имеются вопросы относительно легитимности парламента в части принятия общественно значимых нормативных правовых актов.**
3. На протяжении нескольких месяцев после событий 5 октября 2020 года не утихали споры о легитимности Жогорку Кенеша КР VI-го созыва, и его статус до сих пор не определен. **Неясен правовой статус Кабинета Министров, завершаются полномочия ЦИК КР.** Такое положение вещей влияет в целом как на эффективность государственной власти, так и на правовую составляющую.
4. В это же время было принято решение о проведении Министерством юстиции КР процесса инвентаризации законодательства, **концепция которого по сей день остается не определенной.**
5. Администрацией Президента КР, Генеральной прокуратурой КР, депутатами Жогорку Кенеша КР разработаны пакеты законов, регламентирующие деятельность конституционных органов государства, изменяющих концептуальные подходы в различных сферах законодательства. Ожидаемыми в ближайшем будущем процессами в политико-правовой сфере является формирование конституционных органов, в частности, Жогорку Кенеша КР, Кабинета Министров КР, Народного Курултая, ЦИК КР и др.
6. **Представляется, что переходный период от принятия Конституции до окончательного приведения законодательства в соответствие с ней должен занять как минимум около 1 года.** В связи с чем, рекомендуется создать легитимные основы для дальнейшего завершения конституционной реформы и окончательного возвращения всех процессов в правовое поле.

*«Дорожная карта» этого процесса могла бы выглядеть следующим образом:*

- 1. Проведение широкого общественного обсуждения проекта Закона «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», разработанного Администрацией Президента КР.**
- 2. С учетом сохраняющейся неопределенности в вопросах легитимности Жогорку Кенеша КР, представляется оправданным продление полномочий действующего ЦИК (по легитимности которого нет сомнений) и проведение, в первую очередь, выборов в Жогорку Кенеш КР в самое ближайшее время.**
- 3. Рассмотрение возможности обращения Президента КР к Торага Жогорку Кенеша КР с предложением о проведении внеочередной сессии для принятия изменений в избирательное законодательство в части выборов в ЖК КР (т.е. ЖК КР не уходит на «каникулы», а остается для рассмотрения конкретного проекта закона).**
- 4. После принятия Жогорку Кенешем КР с установленными процедурами закона о выборах, назначение Президентом КР выборов VII-го созыва депутатов Жогорку Кенеша.**
- 5. Проведение выборов в ЖК КР в соответствии с новым законом и начало функционирования Жогорку Кенеша КР VII-го созыва.**
- 6. Рассмотрение ЖК КР VII-го созыва проектов законов, касаемые функционирования государственных институтов, в целях приведения их в соответствие с Конституцией КР и обеспечения их легитимности.**

С уважением,

**Сообщество Юристов «ТАНДЕМ» в лице:**

- Токоев Токтобек, юрист
- Эргешбаева Таттуубу, координатор Сообщества
- Ерлан Алимбаев, юрист
- а также члены Сообщества юристов.