

Отдельные вопросы правового регулирования деятельности НКО в странах Центральной Азии

Международный Центр Некоммерческого Права

2015



Настоящая публикация стала возможной благодаря поддержке американского народа через Агентство по международному развитию США (USAID). Авторы несут ответственность за содержание этой публикации, которая не обязательно отражает взгляды USAID или правительства США.

Вступление

В настоящем обзоре рассматриваются отдельные вопросы законодательного регулирования деятельности некоммерческих или общественных организаций¹ в пяти странах Центральной Азии: Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан, Туркменистане и Республике Узбекистан.

Вопросы законодательства для рассмотрения в данном обзоре были определены как наиболее актуальные самими НКО в рамках многочисленных встреч, которые Международный Центр Некоммерческого Права (МЦНП) проводил в течение 2015 года во всех государствах Центральной Азии. В обзоре рассматриваются вопросы правового регулирования иностранной помощи; полномочий государственных органов проводить проверки деятельности НКО; административной и уголовной ответственности за правонарушения, совершенные НКО; государственного финансирования НКО; а также регулирования НКО в антитеррористическом законодательстве и регулирования деятельности незарегистрированных организаций, т.е. не являющихся юридическими лицами.²

Целью настоящего обзора является оказание помощи юристам, разработчикам законодательства для НКО, представителям НКО и государственных органов, парламентариям, а также студентам и иным заинтересованным лицам в ознакомлении с законодательством стран Центральной Азии, регулирующим отдельные вопросы деятельности НКО, и в предоставлении возможности сравнить законодательство страны-читателя с законодательством других стран. Для облегчения проведения сравнительного анализа обзор законодательства каждой из пяти стран построен по единой структуре.

Обзор подготовлен совместными усилиями правовых консультантов МЦНП из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и партнерами в Узбекистане.

Ниже приведен краткий сравнительный анализ по рассматриваемым темам в данном обзоре:

1. Правовое регулирование иностранной помощи

Несмотря на возрастающую роль государственного финансирования, иностранная помощь остается важным источником финансовой поддержки местных организаций во многих странах Центральной Азии. В Казахстане и Кыргызстане, на наш взгляд, пока достаточно

¹ Разные государства в Центральной Азии используют различную терминологию для определения общественных или некоммерческих организаций. В данной публикации в каждой главе, представляющей обзор законодательства определенной страны, авторы используют тот термин, который употребляется в законодательстве рассматриваемой страны. В случаях, когда речь идет об общей практике, сравнении с другими странами или международном опыте используется общий термин «некоммерческая организация» (НКО). При этом предполагается, что он подразумевает все организационно-правовые формы негосударственных некоммерческих юридических лиц в соответствии с гражданскими кодексами государств Центральной Азии, кроме политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций и потребительских кооперативов. В обзоре рассматриваются вопросы, которые являются актуальными для большинства видов НКО в государствах Центральной Азии. Специфика законодательного регулирования особых видов НКО в обзоре не рассматривается.

² Нормативный правовой материал представлен по состоянию на 31 декабря 2015 г.

либеральное законодательство в отношении регулирования иностранного финансирования НКО, так как для предоставления и получения такой помощи в этих государствах не предусмотрена процедура регистрации, не требуется получение какого-либо разрешения и не вводится дополнительная отчетность, что полностью соответствует положительной международной практике. Однако, ситуация в Казахстане может измениться к худшему уже в ближайшем будущем в связи с недавним принятием закона, который внес ряд поправок в законодательство по вопросам деятельности НПО в Казахстане.³ В соответствии с положениями данного закона, в Казахстане будет создана единая база данных НПО, в которой в обязательном порядке должны будут зарегистрироваться как местные, так и иностранные НПО. Процедура регистрации в базе данных еще разрабатывается, но уже известно, что она будет довольно обременительной. Для регистрации в базе данных НПО должны будут предоставить огромное количество различной информации о своей деятельности, включая сведения о своих учредителях и источниках формирования имущества. В случае предоставления неточных, неполных или недостоверных данных, уполномоченный орган (Министерство культуры и спорта) будет вправе применять к НПО административные санкции, варьирующиеся от предупреждения за первое нарушение до приостановления деятельности НПО при повторном нарушении. Данные нововведения носят ограничительный характер, которые могут повлиять в дальнейшем на возможность НПО получать иностранное финансирование в Казахстане.

В Таджикистане до недавнего времени также не требовалось разрешения со стороны государственных органов для получения иностранной помощи. Однако, с внесением изменений в Закон Республики Таджикистан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях»» (Далее - изменения в Закон РТ об ОО)⁴, порядок получения иностранной помощи значительно усложнится. В соответствии с новым законом, все добровольные взносы и пожертвования, гранты и имущество, полученные общественными объединениями из иностранных источников, подлежат учету в специальном реестре гуманитарной помощи. Общественные объединения-получатели помощи должны уведомить Министерство юстиции Республики Таджикистан (Далее - Министерство юстиции) о получении такой помощи. Порядок ведения специального реестра гуманитарной помощи будет определяться правительством и в настоящее время идет его разработка.

Наиболее сложной в Центральной Азии является процедура получения иностранной помощи местными организациями в Узбекистане и Туркменистане. В Туркменистане обязательно наличие разрешения на получение всех видов иностранной безвозмездной помощи, бенефициарами которой являются НКО. Порядок получения разрешения - сложный. Государственные органы наделены широкими полномочиями, позволяющими по их усмотрению решать, давать разрешение на получение иностранной помощи или нет. В случае же отказа в получении разрешения в законодательстве не предусмотрен порядок обжалования данного решения. НКО, получившим разрешение на получение иностранной помощи, необходимо соблюдать сложные требования по отчетности о ее использовании. Аналогичный подход к регулированию иностранной помощи принят и в Узбекистане. Учитывая то, что иностранная помощь составляет существенную часть источников для существования НКО в Евразии, сложности в ее получении представляют серьезную проблему для НКО в Туркменистане и Узбекистане и препятствуют реализации прав на свободу ассоциаций и свободу деятельности НКО.

³ Закон РК № 429-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций» от 02.12.2015 г.

⁴ Закон РТ «О внесении изменений и дополнений в Закон РТ «Об общественных объединениях»» принят 08.08.2015 № 1210.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

В Казахстане и Кыргызстане НКО подлежат тем же видам контроля и надзора со стороны государственных органов, что и иные субъекты хозяйствования. Государственные органы не имеют каких-либо специальных полномочий по проверке НКО, которые не распространялись бы на иные лица. Не применяются какие-либо особенные процедуры в отношении проверок НКО. Такой подход полностью соответствует положительной международной практике. К сожалению, ситуация в Казахстане очень скоро изменится в связи с недавним подписанием закона, который вводит новую обременительную отчетность для НКО и наделяет Министерство культуры дополнительными полномочиями контролировать деятельность НКО.

В Таджикистане Министерство юстиции наделено специальными полномочиями проверять уставную деятельность общественных объединений (далее – ОО) на соответствие законодательству и собственному уставу. Министерство юстиции имеет право запрашивать у руководящих органов их распорядительные документы, решения и информацию, связанную с уставной деятельностью организации. Министерство юстиции не разработало какого-либо положения, регламентирующего проведение таких проверок, а существующий порядок проведения проверок иных субъектов хозяйствования государственными органами не распространяется на проверки деятельности НКО Министерством юстиции.

Аналогичные полномочия по проверкам деятельности НКО имеет и Министерство адалат (юстиции) Республики Туркменистан, но нужно отдать должное, что Министерство адалат практически не пользуется этими полномочиями на практике. Самыми широкими полномочиями по проверке деятельности НКО в регионе обладает Министерство юстиции Республики Узбекистан. Кроме полномочий, аналогичных полномочиям Министерства адалат Туркменистана, Министерство юстиции Узбекистана требует, например, заблаговременное получение согласования на проведение любых мероприятий. На НКО распространяются сложные требования по отчетности, за нарушение которых предусматриваются штрафы, эквивалентные тысячам долларов. Такой подход не соответствует положительной международной практике, так как позволяет вмешательство в деятельность НКО, то есть препятствует ее деятельности и нарушает право на свободу объединения.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

В ряде государств Центральной Азии (Казахстан, Узбекистан и Туркменистан), для НКО в целом и общественных объединений в особенности, установлен ряд жестких санкций даже за незначительные правонарушения. Ответственность в ряде случаев предусмотрена за деяния, которые согласно международным стандартам не должны рассматриваться как правонарушение (например, участие в незарегистрированном общественном объединении). В ряде случаев, законодательство предусматривает гораздо более жесткие санкции для НКО за аналогичные правонарушения (например, нарушений правил по отчетности) по сравнению с коммерческими организациями. В Казахстане, уголовный кодекс в ряде статей (например, незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов, пропаганда терроризма или экстремизма) предусматривает ответственность исключительно в отношении общественных объединений, их лидеров (руководителей и членов) и участников. Совершение преступления «лидером» НКО рассматривается в Казахстане какотягчающее обстоятельство в ряде составов преступлений. Кодекс об административных правонарушениях Туркменистана содержит

одну статью, устанавливающую ответственность непосредственно НКО (статья 65 КоАП). Она предусматривает санкции за ряд нарушений НКО, таких как, уклонение от государственной регистрации, руководство деятельностью ликвидированных общественных объединений, и других. Перечень действий, которые не должны были бы рассматриваться как правонарушения при наличии законодательства, более полно гарантирующего право на свободу объединения, очень широк. Уголовное и административное законодательство Узбекистана предусматривает большое количество норм, устанавливающих ответственность НКО. Например, статья 239 Кодекса об административных правонарушениях устанавливает огромные штрафы за незначительные административные правонарушения НКО (например, за несвоевременную сдачу отчетности). Уголовный кодекс предусматривает суровое наказание для руководителей и участников НКО за незаконную организацию общественных объединений или религиозных организаций, а также уголовную ответственность за «склонение к участию в деятельности незаконных общественных объединений и религиозных организаций», которая варьируется от громадных штрафов до лишения свободы на срок до пяти лет.

В Кыргызстане и Таджикистане административное и уголовное законодательство является более прогрессивным, хотя и в нем имеются статьи, направленные против НКО. Так, Кодекс об административной ответственности Кыргызстана содержит статью 402, которая предусматривает ответственность НКО за осуществление деятельности без соответствующей государственной регистрации. В Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РТ) Таджикистана также существует небольшой перечень статей, которые направлены непосредственно на НКО. Стоит отметить, однако, что положительным моментом является отсутствие в Уголовном кодексе Таджикистана специальных статей, субъектом которых выступают НКО. НКО в Таджикистане могут быть привлечены к уголовной ответственности по ряду статей наряду с другими лицами.

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

В 2005 году Казахстан, первым в Центральной Азии, принял специальный Закон «О государственном социальном заказе», легитимизирующий государственное финансирование НКО. По объемам финансирования Казахстан также занимает первое место среди рассматриваемых стран – ежегодно выделяется около 6-7 млрд. тенге (около 30 млн. долл.⁵), которые распределяются на национальном и местном уровне исполнительными органами (практически всеми министерствами и акиматами областей и городов). Ввиду некоторых ограничений в законодательстве, законодатели Казахстана решили внедрить механизм социального заказа, при котором государственные органы заключают договора с НКО на выполнение определенных услуг. Серьезным недостатком казахстанского механизма является отсутствие в законе о государственном социальном заказе каких-либо процедур отбора поставщиков. В результате отсылок на нормы законодательства о государственных закупках, конкурсы на предоставление социального заказа проводятся в основном по ценовому критерию, что неминуемо приводит к проблемам с недобросовестной конкуренцией и качеством предоставляемых услуг. В настоящее время, в Казахстане принимается закон, который позволит внедрить дополнительный метод государственного финансирования НКО в виде грантов, который будет основан на качественных критериях отбора поставщиков. Тем не менее, оценку эффективности этого закона можно будет сделать только после введения его в действие.

⁵ Здесь и далее по тексту расчет эквивалента в долларах США произведен в произвольном порядке и по состоянию на разные периоды 2015 года. Для более точных данных, рекомендуем производить расчеты самостоятельно.

В Кыргызстане также довольно успешно реализуется закон «О государственном социальном заказе», принятый в 2008 году. Объем финансирования в Кыргызстане не такой большой, как в Казахстане, но с каждым годом постепенно увеличивается. Если вначале сумма финансирования не превышала пять млн сомов, то в 2015 году общий объем финансирования в рамках социального заказа составил уже около 26 млн. сомов (примерно 375 тыс. долл.) В отличие от Казахстана, социальный заказ в Кыргызстане распределяется только на национальном уровне всего двумя министерствами - Министерством социального развития и Министерством труда, молодежи и миграционной политики. Механизм распределения социального заказа в Кыргызстане, как и в Казахстане, основан на проведении открытого конкурса среди НКО, но отличается тем, что критерии отбора основаны на оценке исключительно качественных критериев поставщика. Также необходимо отметить положительный опыт Кыргызстана в отношении обеспечения прозрачности проведения конкурса. В отличие от Казахстана, где в состав конкурсной комиссии могут входить только представители заказчика (государственного органа), то в Кыргызстане не менее половины членов конкурсной комиссии должны составлять независимые внешние эксперты. НКО предлагают кандидатуры внешних экспертов, а их отбор проводится путем жеребьевки.

В Таджикистане государственное финансирование НКО из государственного бюджета реализуется путём предоставления государственных грантов и государственного социального заказа. Социальный заказ предоставляется через Министерство труда, миграции и социального обеспечения (МТМСО), а гранты для НКО реализуются через Комитет по делам молодежи, спорта и туризма (Комитет по делам молодежи) и Комитета по делам женщин и семьи (Комитет по делам женщин). Комитет по делам молодежи с 2005 года ежегодно предоставляет по 5-6 грантов для молодежных организаций в размере около 2000 долларов для каждой организации. Интересно, что данный комитет помимо грантов из государственного бюджета, имеет право распределять гранты из других источников. Например, в 2011 году Комитет по делам молодежи предоставил 59 грантов по проекту Всемирного Банка на общую сумму 360 тыс. долларов. Комитет по делам женщин ежегодно с 2011 года предоставляет по 80 грантов для женских НКО и женщин-предпринимателей, которые создают рабочие места для женщин, в размере два млн. сомони (около 300 тыс. долл.). МТМСО ежегодно с 2009 года предоставляет из бюджета государственный социальный заказ для НКО, которые оказывают социальные услуги для детей с ограниченными возможностями и одиноких престарелых в размере 1,8 млн. сомони (около 270 тыс. долл.). Конкурс на предоставление социального заказа в Таджикистане также проводится методом открытого конкурса. Как и в Кыргызстане, в состав конкурсной комиссии должны входить не только представители заказчика, но и независимые внешние эксперты, рекомендованные НКО.

В Туркменистане финансирование НКО теоретически возможно по правилам, установленным Законом «О тендерах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», но на практике финансируются только прогосударственные НКО (ГОНГО). Информация о том, сколько денег выделяется в государственном бюджете Туркменистана на финансирование НКО, а также какими государственными органами осуществляется финансирование, к сожалению, недоступна.

В Узбекистане для государственного финансирования НКО в виде грантов и социального заказа был создан специальный орган - Общественный фонд по поддержке НКО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан, функцией которого является аккумуляция бюджетных средств и средств из негосударственных источников для направления их на финансирование проектов НКО. Для обеспечения прозрачности деятельности Фонда была учреждена Парламентская комиссия по

управлению средствами фонда. Средства Фонду выделяются на ежегодной основе. В 2015 году для финансирования НКО было выделено 10,5 млрд. сум (около 2,4 млн. долл.). Отбор проектов, представленных на конкурс, и определение победителей осуществляется Парламентской комиссией.

В отношении государственного финансирования НКО в Центральной Азии, можно сделать вывод, что законодательство пока полностью не сформировалось, так как в ряде случаев отсутствуют четкие процедуры, которые бы обеспечивали максимальную прозрачность и эффективность распределения средств. Многие законодатели еще не до конца понимают разницу между социальным заказом и грантом, часто путая эти два понятия. В целом, государства стали выделять больше средств на финансирование НКО, но, к сожалению, наращивание объемов государственного финансирования параллельно сопровождается попытками ограничить иностранное финансирование.

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

В Казахстане, НКО считаются потенциально более подверженными к нарушениям антитеррористического и антиэкстремистского законодательства по сравнению с другими лицами. Так, например, в законе РК «О противодействии терроризму» общественные объединения специально упоминаются в положениях, касающихся компетенций государственных органов в области профилактики экстремизма. Государственные органы при проведении мониторинга и анализа должны уделять особое внимание деятельности религиозных объединений и миссионеров, а также изучать деятельность общественных и религиозных объединений. Как мы уже упоминали, ряд статей Уголовного кодекса РК предусматривает особую ответственность для НКО за участие в экстремистской и террористической деятельности. Так, например, статья 256 Уголовного кодекса предусматривает, что за пропаганду терроризма другие лица понесут наказание от трех до семи лет лишения свободы, тогда как для лидеров общественных объединений за то же преступление предусмотрено от пяти до десяти лет лишения свободы.

В Кыргызстане не предусмотрено дополнительной ответственности для НКО за нарушение антитеррористического законодательства по сравнению с другими лицами. Тем не менее, в законе «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», содержится норма о том, что уполномоченный государственный орган должен разработать правила, направленные на недопущение использования денежных средств некоммерческими организациями в целях финансирования терроризма (экстремизма) или отмывания нелегальных доходов.

В Таджикистане НКО взяты на особый контроль, как возможные нарушители законодательства о борьбе с экстремизмом и терроризмом. Так, например, Закон «О борьбе с экстремизмом» даёт также право должностному лицу приостановить деятельность ОО или религиозных организаций, если их действия направлены на экстремистскую деятельность до рассмотрения их заявления судом. В законе «О борьбе с терроризмом» указано, что Министерство юстиции является одним из субъектов, участвующим в борьбе с терроризмом, и ведет контроль за общественными объединениями и политическими партиями, зарегистрированными в установленном порядке.

В Туркменистане используется двойной подход к НКО в антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве. С одной стороны, в законах «О борьбе с терроризмом» и «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» общественные объединения упоминаются в качестве партнеров государственных органов в борьбе с терроризмом. А с другой стороны, в законе

«О противодействии экстремизму», акцент делается на выявление, предупреждение и пресечение экстремистских действий самих общественных объединений.

В Узбекистане НКО специально не упоминаются в антитеррористическом законодательстве Узбекистана и несут одинаковую ответственность, установленную для всех лиц в Узбекистане, за нарушение этих норм.

Итак, только законодательство Кыргызстана и Узбекистана соответствует мировым стандартам, которые запрещают в законодательстве наличие каких-либо дискриминационных норм в отношении НКО по сравнению с другими юридическими и физическими лицами. Остальные страны без каких-либо оснований считают НКО более опасными нарушителями и даже наделяют некоторые государственные органы полномочиями по отслеживанию и изучению их деятельности.

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО

В Казахстане запрещена деятельность незарегистрированных общественных объединений в соответствии с Конституцией и Законом «Об общественных объединениях», в которых содержится прямой запрет на деятельность незарегистрированных общественных и религиозных объединений. За нарушение этого требования предусмотрена административная ответственность в виде штрафа. Правовая коллизия заключается в том, что общественное объединение - это одна из организационно-правовых форм НКО, и до официальной регистрации невозможно идентифицировать является ли данная инициативная группа людей незарегистрированным общественным объединением или, к примеру, незарегистрированным общественным фондом. Такая неопределенность привела к тому, что данный запрет распространяется практически на все незарегистрированные НКО. На практике, данный запрет чаще всего применяется к незарегистрированным политическим партиям, которые по организационно-правовой форме являются общественными объединениями.

В Кыргызстане закон «О некоммерческих организациях» гласит, что НКО могут создаваться с образованием или без образования юридического лица. Это означает, что законодательство позволяет наряду с зарегистрированными НКО, создавать НКО, которые могут быть не зарегистрированы в качестве юридического лица. Этим правом пользуется большое количество организаций в Кыргызстане.

Законодательство Таджикистана также не запрещает функционирование неформальных организаций на своей территории и допускает существование неформальных НКО без статуса юридического лица. При этом, в Таджикистане есть интересный опыт наделяния определенных неформальных организаций (так называемых «сельских организаций») особым статусом, практически приравнивающим их к юридическим лицам. Для этого был принят специальный Закон «Об органах общественной самодеятельности», который в некоторой степени приравнивал статус таких организаций к юридическим лицам.

В Туркменистане и Узбекистане действует запрет на деятельность незарегистрированных НКО и за нарушение этого запрета предусмотрены значительные штрафы. К сожалению, сразу в трех рассматриваемых странах – Казахстане, Туркменистане и Узбекистане – действует запрет на незарегистрированные НКО. Такой подход не соответствует положительной международной практике и международным обязательствам данных стран, вытекающим из факта присоединения ими к таким международным соглашениям, как, например, Международный пакт о гражданских и политических правах, который провозглашает право НКО на деятельность без регистрации.

Коллектив МЦНП предпринял все усилия, чтобы информация в этом обзоре отражала действующее законодательство и правоприменительную практику. Однако, законодательство всех стран постоянно меняется, и к моменту публикации данного обзора отдельные положения могут устареть. Если читатель обнаружит ошибки или несоответствия, будем благодарны, если он об этом сообщит в МЦНП.

Структура обзора законодательства

1. Правовое регулирование иностранной помощи

- 1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи
- 1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления
- 1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи
- 1.4. Анализ применения законодательства на практике.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

- 2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО
- 2.2. Административные процедуры для проведения проверок
- 2.3. Виды проверок НКО
- 2.4. Анализ применения законодательства на практике

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

- 3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве
- 3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве
- 3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

- 4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО
- 4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета
- 4.3. Порядок проведения конкурса на получение государственного финансирования

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

- 5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве
- 5.2. Анализ применения законодательства на практике

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО.

- 6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО
- 6.2. Анализ применения законодательства на практике

КАЗАХСТАН

1. Правовое регулирование иностранной помощи

1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи

В Республике Казахстане (РК), международные и иностранные организации, а также иностранные государства и физические лица вправе предоставлять финансовую и иную помощь казахстанским организациям и физическим лицам в виде грантов, гуманитарной помощи, технической помощи, а также в виде пожертвований, благотворительной и спонсорской помощи. Несмотря на то, что существенную роль в поддержке НКО играет государственное финансирование НКО, иностранная помощь по-прежнему играет важную роль как источник финансовой устойчивости для многих НКО.

В Казахстане отсутствует единый закон, который регулировал бы всю иностранную помощь. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи местными организациями и физическими лицами, состоит из целого ряда нормативно-правовых актов:

1. Бюджетный кодекс РК;
2. Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс);
3. Кодекс РК «О таможенном деле в Республике Казахстан» (Таможенный кодекс);
4. Закон РК «О некоммерческих организациях» (Закон о НКО);
5. Постановление Правительства РК от 20 марта 2009 года № 376 «Об утверждении Перечня международных и государственных организаций, зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты»;
6. Закон РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
7. Закон РК «О валютном регулировании и валютном контроле».

Помимо общих нормативно-правовых актов, применяющихся к предоставлению и получению иностранной помощи, в Казахстане распространена практика принятия отдельных двусторонних соглашений между Правительством Казахстана и правительствами отдельных государств, в которых устанавливаются дополнительные налоговые, таможенные и иные льготы для организаций из таких стран, оказывающих финансовую и иную помощь в Казахстане. Так, например, с 1992 года в Казахстане действует Соглашение между Правительством Казахстана и Правительством Соединенных Штатов Америки (США) относительно сотрудничества по облегчению оказания содействия от 20 мая 1992 года. Согласно положениям статьи 1 данного Соглашения «любая правительственная или частная организация США, ответственная за выполнение программ содействия США, а также всякий персонал такой частной организации, не являющийся гражданами или постоянно проживающими в Казахстане и находящийся там в связи с проведением такой программы, будет освобожден от выплаты любых тарифов, сборов, таможенных пошлин, налогов на импорт и других подобных налогов или платежей, налагаемых на личное и домашнее имущество, ввозимое в, вывозимое из, или используемое в Казахстане для личного пользования данного персонала или членов их семей.»

Казахстанские НКО имеют право свободно получать финансирование из иностранных источников. Однако, при этом на НКО, получающих иностранную помощь, возлагаются дополнительные обязанности по отчетности. Так, например, в Законе о НКО указано, что «НКО, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, представляет отчет об использовании данных средств органам государственных доходов в соответствии с законодательством Республики Казахстан»⁶. «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, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности НКО не могут быть предметом коммерческой тайны»⁷.

При этом в данном Законе отмечается, что законодательными актами могут устанавливаться ограничения на источники доходов некоммерческих организаций отдельных видов. Так, например, законодательно установлены особенности финансирования деятельности политических партий. Согласно пункту 4 статьи 5 Конституции РК в Республике Казахстан не допускается финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. В соответствии с Законом «О политических партиях», не допускаются пожертвования политической партии и ее структурным подразделениям (филиалам и представительствам) от:

- 1) иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций;
- 2) иностранцев и лиц без гражданства;
- 3) юридических лиц с иностранным участием;
- 4) государственных органов и государственных организаций;
- 5) религиозных объединений и благотворительных организаций;
- 6) анонимных жертвователей.
- 7) от граждан или негосударственных организаций Республики Казахстан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций⁸.

Таким образом, иностранные юридические лица и граждане, иностранные государства и международные организации не могут предоставлять гранты, оказывать благотворительную помощь, делать пожертвования, отчисления и осуществлять иное финансирование политических партий и профессиональных союзов на территории РК. На остальные виды НКО данное ограничение не распространяется, т.е. они могут свободно получать иностранное финансирование в Казахстане.

1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления

В данном разделе мы рассмотрим два вида иностранной помощи – гранты и гуманитарная помощь, так как в отношении данных видов законодательство содержит определенные особенности регулирования.

Так как далее речь пойдет только о двух видах иностранной помощи, мы бы хотели дать определение остальных видов иностранной помощи. Итак, в соответствии с определением в

⁶ Пункт 2 статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях».

⁷ Пункт 4 статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях». Более подробно смотрите 1.3.

Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи.

⁸ Пункт 2 статьи 18 Закона РК «О политических партиях».

Бюджетном кодексе, «безвозмездная техническая помощь — это осуществление или организация донорами поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг государственным организациям Республики Казахстан».⁹ Под донорами подразумеваются иностранные государства, их правительства и агентства, международные и зарубежные государственные организации, зарубежные неправительственные общественные организации и фонды, чья деятельность не противоречит Конституции Республики Казахстан.¹⁰

В соответствии с определением в Налоговом кодексе, благотворительная помощь - имущество, предоставляемое на безвозмездной основе:

- 1) в виде социальной поддержки физического лица;
- 2) некоммерческой организации с целью поддержания ее уставной деятельности;
- 3) организации, осуществляющей деятельность в социальной сфере, с целью осуществления данной организацией видов деятельности, указанных в пункте 2 статьи 135 настоящего Кодекса;
- 4) организации, осуществляющей деятельность в социальной сфере, которая соответствует условиям, указанным в пункте 3 статьи 135 настоящего Кодекса.¹¹

Спонсорская помощь - имущество, предоставляемое на безвозмездной основе с целью распространения информации о лице, оказывающем данную помощь: физическим лицам в виде финансовой (кроме социальной) поддержки для участия в соревнованиях, конкурсах, выставках, смотрах и развития творческой, научной, научно-технической, изобретательской деятельности, повышения уровня образования и спортивного мастерства; некоммерческим организациям для реализации их уставных целей.¹²

Нужно отметить, что НКО-получатели благотворительной и спонсорской помощи освобождаются от уплаты корпоративного подоходного налога (далее - КПН)¹³, а физические лица-получатели освобождаются от уплаты индивидуального подоходного налога (далее - ИПН).¹⁴

Налоговый кодекс не содержит понятия «пожертвование». Оно содержится в статье 516 Гражданского кодекса РК, которая определяет пожертвование как дарение вещи или права в общепользованных целях. Пожертвование отличается от благотворительности тем, что под понятие «пожертвование» не подпадают денежные средства. Еще одной отличительной чертой пожертвования является его целевой характер. При отсутствии требований жертвователя по определенному использованию пожертвования, оно будет считаться дарением.

НКО-получатели пожертвований освобождаются от уплаты КПН, а физические лица-получатели не освобождаются от уплаты ИПН и данный доход подпадает под доход от налогового агента. Это означает, что организации, предоставившие физическим лицам пожертвования, должны обложить данный доход у источника выплаты индивидуальным подоходным налогом по ставке 10%.

Гранты

⁹ Подпункт 64) пункта 1 статьи 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

¹⁰ Подпункт 25) пункта 1 статьи 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

¹¹ Подпункт 24) пункта 1 статьи 12 Налогового кодекса РК.

¹² Подпункт 13) пункта 1 статьи 12 Налогового кодекса РК.

¹³ Статья 134 Налогового кодекса РК.

¹⁴ Подпункт 29) пункта 1 статьи 156 Налогового кодекса РК.

На наш взгляд, грант является наиболее часто используемой формой иностранного финансирования казахстанских НКО. Определение «гранта» содержится в Налоговом Кодексе¹⁵:

«грант - имущество, предоставляемое на безвозмездной основе для достижения определенных целей (задач):

государствами, правительствами государств - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;

международными и государственными организациями, зарубежными и казахстанскими неправительственными общественными организациями и фондами, чья деятельность носит благотворительный и (или) международный характер и не противоречит Конституции Республики Казахстан, включенными в перечень, устанавливаемый Правительством Республики Казахстан по заключению государственных органов, - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;

иностранцами и лицами без гражданства - Республике Казахстан и Правительству Республики Казахстан».

Таким образом, донорами грантов могут выступать государства, правительства других государств, международные и государственные организации, зарубежные и казахстанские неправительственные общественные организации и фонды, включенные в правительственный перечень, а получателями могут быть Республика Казахстан, Правительство РК, а также физические и юридические лица. Важно отметить, что иностранцы и лица без гражданства могут выступать донорами только для РК и Правительства РК. Соответственно, иностранные физические лица не могут быть донорами для казахстанских физических и юридических лиц.

Понятие «грант» определено в Казахстане исключительно для целей налогообложения с целью освободить получателей и бенефициаров таких грантов от определенных налогов. Не каждый грант, выданный международной или иностранной организацией, будет признаваться грантом для целей налогообложения в Казахстане. Для того, чтобы получатель (организация или физическое лицо) имел право на налоговые льготы, предоставляемые для грантов по Налоговому кодексу, организация, выделившая «грант», должна соответствовать ряду условий, а именно:

- 1) зарубежная или казахстанская организация должна быть «общественной» (при этом казахстанское законодательство не определяет понятия «общественный», но на практике, как правило, под «общественными» понимаются все некоммерческие юридические лица, кроме некоммерческих акционерных обществ, учреждений и потребительских кооперативов);
- 2) зарубежная или казахстанская организация должна быть неправительственной (при этом казахстанское законодательство определяет понятие «неправительственный» исключительно в отношении некоммерческих организаций, зарегистрированных в Казахстане и только для целей участия в государственном социальном заказе);
- 3) деятельность государственных, международных, зарубежных и казахстанских организаций должна носить благотворительный и (или) международный характер (при этом казахстанское законодательство не определяет, ни что такое «благотворительный», ни что такое «международный характер» деятельности организаций). На практике, данное требование не применяется. Для органов власти, как правило, достаточно того, что организация является внесенной в Перечень грантодателей, о котором пойдет речь ниже;

¹⁵ Подпункт 11) пункта 1 статьи 12 Налогового кодекса РК.

- 4) деятельность государственных, международных, зарубежных и казахстанских организаций не должна противоречить Конституции РК;
- 5) государственные, международные, зарубежные и казахстанские организации должны быть включены в Перечень, устанавливаемый Правительством РК.

Перечень таких организаций определен постановлением Правительства РК от 20 марта 2009 года № 376 «Об утверждении Перечня международных и государственных организаций, зарубежных неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты» (далее – «Перечень»). В настоящее время, в данном Перечне присутствуют 165 организаций. Процедура включения в данный Перечень, а также исключения из него нигде подробно не регламентирована. Лишь в Постановлении Правительства РК от 20 марта 2009 года № 376 «Об утверждении перечня международных и государственных организаций, зарубежных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты» указано, что уполномоченный орган, осуществляющий координацию работ по привлечению и использованию грантов, после проведения мероприятий по определению соответствия деятельности организаций, предлагаемых заинтересованными государственными органами к включению в перечень, требованиям подпункта 11) пункта 1 статьи 12 Налогового кодекса РК, в случае целесообразности вносит в Правительство РК до 20 февраля ежегодно проект соответствующего решения о внесении дополнений в перечень. Иными словами, всё определяется решением Правительства по мере поступления предложений от заинтересованных государственных органов. Единственной возможностью для иностранной организации, желающей предоставить грант для НКО, быть включенной в Перечень, является информирование и лоббирование казахстанского государственного органа для того, чтобы этот орган внес на рассмотрение Правительства решение о ее включении в Перечень.

Таким образом, не признаются грантодателями для целей налогообложения: казахстанские и зарубежные коммерческие юридические лица, а также зарубежные неправительственные общественные организации, международные или государственные организации, не включенные в Перечень. Если же какие-то организации выдают гранты на территории РК, но при этом они не входят в данный Перечень, то такие доходы не признаются грантами в целях налогообложения и являются просто безвозмездным доходом получателя. На практике, международные организации, не включенные в Перечень, предоставляют помощь НКО в виде благотворительной, спонсорской помощи, а также в виде отчислений и пожертвований на безвозмездной основе, так как все эти виды безвозмездных доходов НКО освобождаются от обложения КПП. Данный доход не облагается КПП, поскольку является доходом в виде безвозмездно полученного имущества, но при этом на выплаты по данному доходу не распространяются некоторые из льгот, предусмотренных Налоговым кодексом в отношении грантов (по социальному налогу, индивидуальному подоходному налогу, налогу на добавленную стоимость, а также таможенным платежам).

В свою очередь, налоговое законодательство также содержит ряд требований к НКО, с тем, чтобы они могли использовать льготы по полученным ими грантам. Согласно пункту 2 статьи 134 Налогового кодекса доход НКО, признанных таковыми Налоговым, полученный ими по договору на осуществление государственного социального заказа, в виде вознаграждения, гранта, вступительных и членских взносов, благотворительной помощи, спонсорской помощи, безвозмездно полученного имущества, отчислений и пожертвований на безвозмездной основе, не подлежит налогообложению КПП при соблюдении следующих условий:

- 1) организация должна иметь статус НКО в целях налогообложения, то есть должна быть создана в определенных организационно-правовых формах (все формы НКО, кроме акционерных обществ, учреждений и потребительских кооперативов);
- 2) НКО должна осуществлять деятельность в общественных интересах;
- 3) НКО не должна иметь цели извлечения дохода в качестве такового;
- 4) НКО не должна распределять полученный чистый доход или имущество между участниками.

Только в случае соответствия данным требованиям, НКО будет освобождена от уплаты КПП на доход в виде гранта, а также получит право на льготы по социальному налогу (выплаты за счет средств грантов не облагаются социальным налогом)¹⁶, налогу на добавленную стоимость (возврат НДС, уплаченного за товары, работы, услуги, приобретенные за счет средств гранта) а также таможенным платежам (товары, приобретаемые за счет средств грантов, освобождены от уплаты таможенных сборов)¹⁷. В случае получения гранта физическим лицом, оно будет освобождено от уплаты индивидуального подоходного налога (ИПН).

Гуманитарная помощь

Налоговый кодекс содержит следующее определение гуманитарной помощи¹⁸: «гуманитарная помощь - имущество, предоставляемое безвозмездно Республике Казахстан в виде продовольствия, товаров народного потребления, техники, снаряжения, оборудования, медицинских средств и медикаментов, иного имущества, направленных из зарубежных стран и международных организаций для улучшения условий жизни и быта населения, а также предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций военного, экологического, природного и техногенного характера, распределяемое Правительством Республики Казахстан через уполномоченные организации».

Донорами гуманитарной помощи выступают другие государства и их правительства, а получателем Республика Казахстан.

Порядок ввоза гуманитарной помощи регулируется Положением о порядке ввоза товаров в качестве гуманитарной помощи на таможенную территорию РК из-за рубежа¹⁹. Согласно данному документу, направление гуманитарных грузов в адрес получателей осуществляется:

- 1) имеющих конкретных адресатов - непосредственным получателям;
- 2) направляемых без указаний адресатов - получателям, определяемым Комиссией по вопросам международной гуманитарной помощи.

Однако на практике практически вся гуманитарная помощь поступает в РК и распределяется Правительством РК через уполномоченные организации. НКО, другие организации и физические лица не имеют права получать гуманитарную помощь напрямую из зарубежных стран и от международных организаций.

¹⁶ Пункт 2 статьи 357 Налогового кодекса РК.

¹⁷ Статья 122 Таможенного кодекса РК.

¹⁸ Подпункт 12) пункта 1 статьи 12 Налогового кодекса РК.

¹⁹ Утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 7 августа 1995 года № 1090.

1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи

В казахстанском законодательстве не содержится требования о получении разрешения какого-либо государственного органа для получения иностранной помощи от иностранной или международной организации. В законодательстве Казахстана не предусмотрена процедура регистрации полученной иностранной помощи. В случае если НКО получила иностранную помощь, которая не соответствует законодательно установленным критериям гранта или безвозмездно полученной помощи, она может использовать полученную помощь, но должна будет заплатить налоги, так как помощь будет рассмотрена как налогооблагаемый доход.

Согласно Закону РК о НКО, НКО, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, представляет отчет об использовании данных средств органам государственных доходов в соответствии с законодательством РК²⁰. Иными словами, НКО должна отражать получение средств от иностранных государств, организаций и физических лиц в своих налоговых и статистических отчетах.

Кроме того, в Законе о НКО указано, что 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, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности НКО не могут быть предметом коммерческой тайны.²¹ Это означает, что вся информация о структуре и размере доходов НКО, включая информацию о полученном иностранном финансировании, должна быть доступна заинтересованным лицам и предъявлена по первому требованию.

Банковское регулирование операций с иностранным финансированием осуществляется посредством следующего законодательства:

1. Закон РК от 13 июня 2005 года № 57-III «О валютном регулировании и валютном контроле»;
2. Закон РК от 29 июня 1998 года № 237-I «О платежах и переводах денег»;
3. Закон РК от 28 августа 2009 года № 191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

По валютным переводам из других стран отсутствуют специальные требования как для НКО в целом, так и для отдельных организационно-правовых форм НКО. Все валютные переводы осуществляются в едином правовом режиме для юридических лиц согласно Закону РК «О валютном регулировании и валютном контроле».

Резиденты вправе совершать сделки с нерезидентами в национальной и (или) иностранной валюте по соглашению сторон в соответствии с валютным законодательством РК²². Валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений в порядке, установленном Национальным Банком РК.

²⁰ Пункт 2 статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях».

²¹ Пункт 4 статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях».

²² Пункт 1 статьи 14 Закона РК «О валютном регулировании и валютном контроле».

Однако, в целях осуществления валютного контроля, агенты валютного контроля (уполномоченные банки) могут потребовать от резидентов и нерезидентов при проведении ими валютных операций следующие документы:

- 1) документ, удостоверяющий личность (для физических лиц);
- 2) документ, подтверждающий право постоянного проживания в Республике Казахстан (для иностранцев и лиц без гражданства);
- 3) учредительные документы (для юридических лиц);
- 4) справку о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица (для юридических лиц);
- 5) валютный договор, в том числе с отметкой о присвоении учетного номера контракта в случаях, установленных нормативно правовым актом Национального Банка Республики Казахстан;
- 6) лицензию, регистрационное свидетельство, свидетельство об уведомлении в случаях, установленных настоящим Законом;
- 7) документы, подтверждающие исполнение либо на основании которых необходимо исполнение обязательств по сделкам на экспорт (импорт).²³

В случае непредставления вышеуказанных документов, либо представления им недостоверных документов, либо при неосуществлении действий, установленных валютным законодательством РК, уполномоченные банки обязаны отказать в осуществлении валютной операции.

На практике, банки обычно требуют предоставить документы, служащие основанием для перевода (например, договор об оказании услуг, грантовое соглашение, инвойс и т.п.), так как резиденты и нерезиденты обязаны по запросу уполномоченных банков указывать цель платежей и переводов денег по проводимым через них валютным операциям, а также представлять документы, подтверждающие указанные цели платежей и переводов денег, в целях исполнения требований, установленных законом.²⁴

Также нужно отметить, что филиалы и представительства юридических лиц-нерезидентов, действующие на территории РК более одного года, являются объектами валютного мониторинга, осуществляемого Национальным Банком РК. Валютный мониторинг осуществляется методом сбора от объектов валютного мониторинга информации по их валютным операциям с резидентами и нерезидентами по реализуемым проектам в соответствии с установленными формами отчетности.

В соответствии с Законом РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Комитетом по финансовому мониторингу Министерства финансов РК осуществляется финансовый мониторинг с целью предупреждения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. В рамках данной деятельности отслеживаются все подозрительные банковские операции с деньгами или другим имуществом. При этом, одним из критериев для отслеживания является пороговая сумма, превышение которой может являться основанием для мониторинга. Так, например, при переводах денег за границу на счета (во вклады), открытые на анонимного владельца, поступление денег из-за границы со счета (вклада), открытого на анонимного владельца, совершенные как разовая операция, так и операция, осуществляемая в течение семи последовательных календарных дней – пороговая сумма составляет 2 000 000 тенге либо

²³ Пункт 6 статьи 29 Закона РК «О валютном регулировании и валютном контроле».

²⁴ Пункт 2 статьи 19 Закона РК «О валютном регулировании и валютном контроле».

равная сумме в иностранной валюте (примерно 10800 долл. США); а в случае платежей и переводов денег, осуществляемые клиентом в пользу другого лица на безвозмездной основе – пороговая сумма составляет 6 000 000 тенге либо равная сумма в иностранной валюте (примерно 32400 долл. США).²⁵

Кроме того, постановлением Правительства РК от 23 ноября 2012 года № 1484 утверждены признаки определения подозрительной операции, среди которых можно отметить такие, как:

- 1) несоответствие сделки характеру деятельности организации согласно учредительным документам этой организации;
- 2) операция с участием НКО, в том числе связанная с благотворительной деятельностью и (или) иными пожертвованиями;
- 3) совершение операций с деньгами и (или) иным имуществом, связанных с благотворительной деятельностью и (или) иными пожертвованиями, за исключением участия НКО;
- 4) совершение операций с деньгами и (или) иным имуществом с участием НКО с религиозным направлением.

Исходя из перечисленных критериев, можно сделать вывод, что практически все банковские операции НКО являются особым объектом финансового мониторинга.

Анонимные банковские переводы в Казахстане запрещены в соответствии с Законом РК «О платежах и переводах денег», который запрещает банкам открытие анонимных банковских счетов или банковских счетов на вымышленные имена.²⁶ Анонимная помощь в наличной форме законодательством не регулируется.

1.4. Анализ применения законодательства на практике

Законодательством РК не предусмотрена регистрация иностранной помощи. Однако нужно отметить, что Министерство иностранных дел (МИД) осуществляет представительство РК в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и, соответственно, имеет право курировать деятельность их деятельность на территории Казахстана, в том числе и по финансированию местных организаций. На практике, для международных организаций достаточно проинформировать МИД о намерениях предоставлять финансирование для местных организаций и возможно заключить определенный документ (меморандум) о сотрудничестве. Однако, в случае предоставления помощи в виде грантов, международным организациям необходимо войти в утверждаемый правительством Перечень грантодателей, для того чтобы данная помощь не облагалась налогом для получателей.

НКО-получатели иностранной помощи в Казахстане, как и иные организации-получатели платежей в иностранной валюте, могут подвергаться проверкам на соответствие требованиям законодательства о валютном контроле, которые осуществляются Национальным банком РК, а также другими уполномоченными банками и организациями. В соответствии с законодательством о валютном контроле, уполномоченные банки обязаны осуществлять контроль за соблюдением требований валютного законодательства РК при проведении ими операций, а также сообщать о ставших им известными фактах нарушений

²⁵ Пункты 1 и 2 статьи 4 Закона РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

²⁶ Подпункт 3 пункта 1-1 Статьи 6 Закона РК «О платежах и переводах денег».

валютного законодательства РК, допущенных их клиентами, в Национальный банк РК, а также в другие органы валютного контроля и правоохранительные органы.

В случае инициирования проверки, резиденты и нерезиденты, осуществляющие валютные операции, обязаны:

- 1) предоставлять органам и агентам валютного контроля все запрашиваемые документы и информацию об осуществлении валютных операций в сроки, установленные нормативными правовыми актами Национального банка РК;
- 2) представлять органам валютного контроля объяснения в ходе проведения ими проверок, а также по их результатам;
- 3) вести учет и составлять отчетность по проводимым валютным операциям, обеспечивая их сохранность в течение срока, установленного нормативными правовыми актами Национального банка Республики Казахстан;
- 4) выполнять требования (указания, предписания) органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений;
- 5) обеспечивать органам валютного контроля доступ в свои помещения, к документам и автоматизированным базам данных в ходе проведения ими проверок.

Кроме того, НКО-получатели иностранной помощи, как и иные получатели платежей в валюте, могут подвергаться финансовому мониторингу, осуществляемым Комитетом по финансовому мониторингу Министерства финансов РК в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма – при совершении подозрительной сделки с деньгами, в отношении которой возникают подозрения о том, что деньги и (или) иное имущество, используемые для ее совершения, являются доходом от преступной деятельности, либо сама операция направлена на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, или финансирование терроризма либо иную преступную деятельность.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО

Основной правовой документ, регулирующий порядок проведения проверок юридических лиц в Казахстане (в том числе НКО) - это Закон РК от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» (далее - закон о Госконтроле). Данный закон регулирует общие правовые основы государственного контроля и надзора в РК и направлен на установление единых принципов осуществления контрольной и надзорной деятельности, а также на защиту прав и законных интересов государственных органов, физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор.

Следует отметить, что не все государственные органы в силу своей компетенции могут осуществлять такие проверки именно НКО и вступать с ними в правоотношения. Ниже перечислены государственные органы, чья работа непосредственно и чаще всего сопрягается с деятельностью различных НКО и которые могут проводить проверки НКО:

- 1) Прокуратура;
- 2) Комитет Национальной Безопасности;
- 3) Министерство юстиции;
- 4) Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции;

- 5) Государственная противопожарная служба;
- 6) Налоговая служба;
- 7) Государственная инспекция труда;
- 8) Национальный Банк РК;
- 9) Комитет по финансовому мониторингу Министерства Финансов.

Нужно отметить, что на НКО, помимо требований, установленных законодательством для всех юридических лиц, также распространяются специальные требования, закрепленные законодательством о НКО. Так, например, в соответствии со статьей 41 Закона РК о НКО, НКО должна предоставлять информацию о своей деятельности уполномоченному органу в области государственной статистики и органам государственных доходов, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством РК и учредительными документами НКО. Кроме того, НКО, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, должна представлять отчет об использовании данных средств органам государственных доходов в соответствии с законодательством РК.

Филиалы и представительства (обособленные подразделения) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории РК, должны ежегодно публиковать в печатных изданиях информацию о своей деятельности, в том числе о своих учредителях, составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходования денег.

Министерство юстиции РК имеет право проводить проверки деятельности НКО в соответствии с законом о Госконтроле, а также Положения о Министерстве юстиции.²⁷ Проверка НКО органами юстиции, как правило, осуществляется на предмет соответствия ее деятельности уставным целям, не распределения полученного дохода между участниками и другим требованиям законодательства.

Проверка может проводиться путем совершения одного из следующих действий:

- 1) посещения проверяемого субъекта должностным лицом государственного органа;
- 2) запроса необходимой информации, касающейся предмета проверки;
- 3) вызова проверяемого субъекта с целью получения информации о соблюдении им требований, установленных законодательством РК.²⁸

Порядок проведения проверок органами юстиции не отличается от общего порядка проведения проверок, установленного законодательством о государственном контроле и надзоре, описанного ниже.

2.2. Административные процедуры для проведения проверок

Процедуры защиты прав проверяемых субъектов содержатся в законе о Госконтроле. Процедуры проведения проверки подробно описаны в разделе 2.3. Виды проверок НКО, ниже. В случае нарушения прав проверяемых субъектов (в том числе НКО) во время

²⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2004 года № 1120 «Вопросы Министерства юстиции Республики Казахстан».²⁸ Пункт 1 статьи 12 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан».

²⁸ Пункт 1 статьи 12 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан».

проверок, они могут обжаловать акт о назначении проверки, акт о результатах проверки и действия (бездействия) должностных лиц государственных органов в порядке, установленном законодательством РК.

В соответствии со статьей 28 закона о Госконтроле, проверка признается недействительной, если проведенная органом контроля и надзора проверка была осуществлена с грубым нарушением требований к организации и проведению проверок, установленных законом. К грубым нарушениям требований настоящего закона относятся, такие нарушения как, например, отсутствие оснований проведения проверки; отсутствие акта о назначении проверки; несоблюдение сроков уведомления о проведении проверки; назначение государственными органами проверок по вопросам, не входящим в их компетенцию.

2.3. Виды проверок НКО

НКО так же, как и иные субъекты подлежат проверкам со стороны государственных органов. При этом на все субъекты распространяются одни и те же виды проверок, правила и процедуры. До 2015 года в Казахстане было два вида проверок – плановые и внеплановые, в соответствии со предыдущей редакцией закона о Госконтроле. Однако, в связи с внесением изменений в закон о Госконтроле» законом РК от 29.12.14 г. № 269-V, с 1 января 2015 года в Казахстане существенно изменился подход к назначению проверок. Плановые проверки, как таковые, были отменены и заменены на проверки, проводимые по особому порядку на основе степени риска.

В настоящее время, проверки делятся на следующие виды:

- 1) проверки, проводимые по особому порядку на основе степени риска;
- 2) выборочные;
- 3) внеплановые.

Проверка, проводимая по особому порядку, - проверка, назначаемая органом контроля и надзора на основе оценки степени риска в отношении конкретного проверяемого субъекта (объекта) с целью предупреждения и (или) устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц и государства.

Критериями оценки степени риска является совокупность количественных и качественных показателей, связанных с непосредственной деятельностью проверяемого субъекта, особенностями отраслевого развития и факторами, влияющими на это развитие, и позволяющих отнести проверяемых субъектов к различным степеням риска.

Выборочная проверка - проверка, назначаемая органом контроля и надзора в отношении конкретного проверяемого субъекта (объекта) на основе оценки степени риска, по результатам анализа отчетности, результатов иных форм контроля с целью предупреждения и (или) устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц и государства.

Внеплановая проверка - проверка, назначаемая органом контроля и надзора по конкретным фактам и обстоятельствам, послужившим основанием назначения проверки, в отношении конкретного проверяемого субъекта (объекта), с целью предупреждения и (или) устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц и государства.²⁹

²⁹ Пункт 1 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О

По объему проверки подразделяются на:

- 1) комплексные - проверка деятельности проверяемого субъекта по комплексу вопросов соблюдения требований Закона;
- 2) тематические - проверка деятельности проверяемого субъекта по отдельным вопросам соблюдения требований Закона.

В зависимости от степени риска государственные органы относят проверяемых субъектов к четырем группам от высокого до незначительного риска и определяют для них периодичность проведения проверок, проводимых по особому порядку на основе степени риска, но не чаще:

- 1) одного раза в полгода – при высокой степени риска;
- 2) одного раза в год – при средней степени риска.

К первой группе относятся проверяемые субъекты, в отношении которых применяется особый порядок проведения проверок на основе оценки степени риска, внеплановые проверки и иные формы контроля и надзора. Показатель степени риска рассчитывается путем суммирования полученных баллов по субъективным критериям по шкале от 0 до 100. При показателе степени риска от 0 до 60-ти проверяемый субъект оценивается как объект высокой степени риска и освобождается от особого порядка проведения проверок на срок, установленный в критериях оценки степени рисков регулирующего государственного органа. Проверяемый субъект не освобождается от особого порядка проведения проверок – при показателях от 60-ти до 100.

Ко второй группе относятся проверяемые субъекты, в отношении которых проводятся выборочные, внеплановые проверки и иные формы контроля и надзора. При выборочных проверках будут точно проверяться только нарушители, то есть на основании разработанных регулирующими госорганами критериев, позволяющих сконцентрировать проверки в отношении субъектов с наибольшим потенциальным риском.

К третьей группе отнесены сферы, в которых достаточным является проведение внеплановых проверок и только на основании обоснованных жалоб, в том числе, физических и юридических лиц, чьи права были нарушены.

И к четвертой группе, относятся проверяемые субъекты, в отношении которых проводятся только иные формы контроля и надзора.

Все государственные органы должны вести учет проверок и принятых мер воздействия. Они должны проводить проверку с помощью проверочного листа, который представляет собой исчерпывающий перечень требований к деятельности проверяемых субъектов, установленных законодательством РК, несоблюдение которых влечет за собой угрозу жизни и здоровью человека, окружающей среде, имущественным интересам граждан, юридических лиц и государства.

Основанием для назначения проверки, проводимой по особому порядку на основе степени риска является план, утвержденный органом контроля и надзора, на основании результатов мероприятий системы оценки рисков. В срок до 15 ноября года, предшествующего году проведения проверок, и до 15 апреля текущего календарного года регулирующие

государственные органы и местные исполнительные органы направляют проекты полугодовых графиков проведения проверок для согласования в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам.

В срок до 10 декабря года, предшествующего году проведения проверок, и до 10 мая текущего календарного года регулирующие государственные органы и местные исполнительные органы направляют утвержденные полугодовые графики проведения проверок в уполномоченный орган по правовой статистике и специальным учетам для формирования Генеральной прокуратурой РК полугодового сводного графика проведения проверок.

Внесение изменений и дополнений в полугодовые графики проведения проверок не допускается.

Генеральная прокуратура РК размещает полугодовой сводный график проведения проверок на официальном Интернет-ресурсе Генеральной прокуратуры РК в срок до 25 декабря текущего календарного года и до 25 мая текущего календарного года.

Основаниями внеплановой проверки проверяемых субъектов являются:

1. контроль исполнения предписаний (постановлений, представлений, уведомлений) об устранении выявленных нарушений в результате проверки и по результатам иных форм контроля и надзора;
2. обращения физических и юридических лиц по конкретным фактам о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде и законным интересам физических и юридических лиц, государства, за исключением обращений физических и юридических лиц (потребителей), права которых нарушены, и обращений государственных органов;
 - a. обращения физических и юридических лиц по конкретным фактам о причинении вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде и законным интересам физических и юридических лиц, государства, за исключением обращений физических и юридических лиц (потребителей), права которых нарушены, и обращений государственных органов;
 - b. обращения физических и юридических лиц (потребителей), права которых нарушены;
 - c. поручения органов прокуратуры по конкретным фактам причинения либо угрозы причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде и законным интересам физических и юридических лиц, государства;
 - d. обращения государственных органов по конкретным фактам причинения либо угрозы причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде и законным интересам физических и юридических лиц, государства;
3. встречная проверка в отношении третьих лиц, с которыми проверяемый субъект имел гражданско-правовые отношения, с целью получения необходимой для осуществления проверки информации;
4. повторная проверка, связанная с обращением проверяемого субъекта о несогласии с первоначальной проверкой;
5. поручение органа уголовного преследования по основаниям, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом РК;

6. обращения налогоплательщика, сведения и вопросы, определенные статьей 627 Налогового кодекса РК;
7. подача проверяемым субъектом уведомления о начале осуществления деятельности или определенных действий в порядке, установленном Законом РК «Об административных процедурах».

Внеплановые проверки не проводятся в случаях анонимных обращений.

Сроки оповещения

Орган контроля и надзора обязан известить в письменном виде проверяемого субъекта о начале проведения плановой проверки не менее чем за 30 календарных дней до начала самой проверки с указанием сроков и предмета проведения проверки.

В случае внеплановой проверки проверяемый субъект должен быть извещен о начале проведения внеплановой проверки не менее чем за сутки до начала самой проверки с указанием предмета проведения проверки.

Акт о назначении проверки

Акт о назначении проверки - правовой акт государственного органа, оформленный с соблюдением требований, установленных законодательными актами РК, то есть это письменный документ. В случае отсутствия такого акта у проверяющего должностного лица или отсутствия в нем соответствующего штампа о регистрации проверки в прокуратуре данная проверка признается незаконной и недействительной.

Акт о назначении проверки в обязательном порядке регистрируется в территориальном органе Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК.

Данное требование не распространяется на органы прокуратуры, национальной безопасности и финансовой полиции. Представители данных государственных органов вправе не регистрировать акты о назначении проверки в органах по правовой статистике и специальным учетам.

В акте о назначении проверки указываются:

- 1) номер и дата акта;
- 2) наименование государственного органа;
- 3) фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение проверки;
- 4) сведения о специалистах, консультантах и экспертах, привлекаемых для проведения проверки;
- 5) наименование проверяемого субъекта или фамилия, имя, отчество (при его наличии) физического лица, в отношении которого назначено проведение проверки, его место нахождения, идентификационный номер, участок территории.
- 6) В случае проверки филиала и (или) представительства юридического лица в акте о назначении проверки указываются его наименование и место нахождения;
- 7) предмет назначенной проверки;
- 8) срок проведения проверки;

- 9) правовые основания проведения проверки, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- 10) проверяемый период;
- 11) права и обязанности проверяемого субъекта;
- 12) подпись лица, уполномоченного подписывать акты, и печать государственного органа.

Что должны предъявить проверяющие?

Должностные лица государственных органов, прибывшие для проверки на объект, обязаны предъявить:

- 1) акт о назначении проверки с отметкой о регистрации в уполномоченном органе по правовой статистике и специальным учетам;
- 2) служебное удостоверение;
- 3) при необходимости разрешение компетентного органа на посещение режимных объектов;
- 4) медицинский допуск, наличие которого необходимо для посещения объектов, выданный в порядке, установленном уполномоченным органом в области здравоохранения;
- 5) проверочный лист при плановой проверке.

Проверка может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в акте о назначении проверки.

В случае отказа в принятии акта о назначении проверки или воспрепятствования доступу должностных лиц государственных органов, осуществляющих проверку, к материалам, необходимым для проведения проверки, составляется протокол, который подписывается должностным лицом государственного органа, осуществляющим проверку, и уполномоченным лицом проверяемого субъекта.

Уполномоченное лицо проверяемого субъекта вправе отказаться от подписания протокола, дав письменное объяснение о причине отказа. Отказ от получения акта о назначении проверки не является основанием для отмены проверки.

Срок проведения проверки

Срок проведения проверки не должен превышать 30 рабочих дней, за исключением отдельных случаев при проведении налоговой проверки, предусмотренных налоговым и иным законодательством РК, при которых срок проверки может продлеваться дополнительно до 30 дней.

Началом проведения проверки считается дата вручения проверяемому субъекту акта о назначении проверки.

Права и обязанности должностных лиц государственных органов при осуществлении контроля и надзора

В соответствии со статьей 26 закона о Госконтроле должностные лица государственных органов при проведении контроля и надзора за проверяемыми субъектами имеют право:

- 1) беспрепятственного доступа на территорию и в помещения проверяемого объекта при предъявлении документов, указанных в пункте 2 статьи 19 Закона;

- 2) получать документы (сведения) на бумажных и электронных носителях либо их копии для приобщения к акту о результатах проверки, а также доступ к автоматизированным базам данных (информационным системам) в соответствии с задачами и предметом проверки;
- 3) привлекать специалистов, консультантов и экспертов государственных органов и подведомственных организаций.

При этом должностным лицам органов контроля и надзора, осуществляющим проверку, запрещается предъявлять требования и обращаться с просьбами, не относящимися к предмету проверки.

Должностные лица органов контроля и надзора при проведении контроля и надзора обязаны:

- 1) соблюдать законодательство РК, права и законные интересы проверяемых субъектов;
- 2) проводить проверки на основании и в строгом соответствии с порядком, установленным настоящим Законом и (или) иными Законами РК;
- 3) не препятствовать установленному режиму работы проверяемых субъектов в период проведения проверки;
- 4) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с Законами РК полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований, установленных законодательством РК в соответствии со статьей 5 настоящего Закона;
- 5) не препятствовать проверяемому субъекту присутствовать при проведении проверки, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- 6) предоставлять проверяемому субъекту необходимую информацию, относящуюся к предмету проверки при ее проведении;
- 7) вручить проверяемому субъекту акт о результатах проведенной проверки в день ее окончания либо в порядке и сроки, установленные Законом РК «О Национальном Банке Республики Казахстан»;
- 8) обеспечить сохранность полученных документов и сведений, полученных в результате проведения проверки.

Что не имеют права делать государственные органы

При проведении проверки должностные лица органа контроля и надзора не вправе:

- 1) проверять выполнение требований, установленных законодательством РК в соответствии со статьей 5 настоящего Закона, если такие требования не относятся к компетенции государственного органа, от имени которого действуют эти должностные лица;
- 2) требовать предоставления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки;
- 3) отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и (или) в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или

действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами, правилами и методами исследований, испытаний, измерений;

- 4) разглашать и (или) распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую коммерческую, налоговую или иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных Законами РК;
- 5) превышать установленные сроки проведения проверки;
- 6) проводить заведомо повторную проверку проверяемого субъекта, в отношении которого ранее проводилась проверка, по одному и тому же вопросу за один и тот же период, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 2), 4), 6), 7) и 8) пункта 7 статьи 16 закона о Госконтроле;
- 7) проводить мероприятия, носящие затратный характер, в целях государственного контроля за счет проверяемых субъектов.

Права и обязанности проверяемого субъекта при проведении контроля и надзора

В соответствии со статьей 27 закона о Госконтроле, проверяемые субъекты при проведении контроля и надзора вправе:

- 1) не допускать к проверке должностных лиц органов контроля и надзора, прибывших для проведения проверки на объект, в случаях:
 - a. несоблюдения временных интервалов по отношению к предшествующей проверке при назначении плановой проверки;
 - b. превышения либо истечения указанных в акте о назначении проверки сроков, не соответствующих срокам, установленным настоящим законом;
 - c. назначения органом контроля и надзора проверки проверяемого субъекта (объекта), в отношении которого ранее проводилась проверка, по одному и тому же вопросу за один и тот же период, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами 2), 6), 7) и 8) пункта 7 статьи 16 настоящего закона;
 - d. назначения внеплановой проверки в соответствии с подпунктом 1) пункта 7 статьи 16 настоящего закона, если предшествующей проверкой не были выявлены нарушения;
 - e. отсутствия информации и документов, предусмотренных статьями 13, 14, 15 и пунктом 1 статьи 18 настоящего закона;
 - f. назначения проверки за период, выходящий за рамки промежутка времени, указанного в заявлении или сообщении о совершенных либо готовящихся уголовных правонарушениях, в иных обращениях о нарушениях прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом РК;
 - g. поручения проведения проверки лицам, не имеющим на то соответствующих полномочий;
 - h. указания в одном акте о назначении проверки нескольких проверяемых субъектов, подвергаемых проверке, за исключением случаев, указанных в пункте 3 статьи 16 настоящего закона;
 - i. продления сроков проверки свыше срока, установленного настоящим законом;
 - j. грубых нарушений требований настоящего закона в соответствии с пунктом 2 статьи 28 настоящего закона;
- 2) не представлять сведения, если они не относятся к предмету проводимой проверки или не относятся к периоду, указанному в акте;

- 3) обжаловать акт о назначении проверки, акт о результатах проверки и действия (бездействие) должностных лиц государственных органов в порядке, установленном законодательством РК;
- 4) не исполнять не основанные на законе запреты органов контроля и надзора или должностных лиц, ограничивающие деятельность проверяемых субъектов;
- 5) фиксировать процесс осуществления проверки, а также отдельные действия должностного лица, проводимые им в рамках проверки, с помощью средств аудио- и видеотехники, не создавая препятствий деятельности должностного лица;
- 6) привлекать третьих лиц к участию в проверке в целях представления своих интересов и прав, а также осуществления третьими лицами действий, предусмотренных подпунктом 5) пункта 1 настоящей статьи.

Проверяемые субъекты либо их уполномоченные представители при проведении органами контроля и надзора проверок и иных форм контроля и надзора с посещением проверяемого объекта обязаны:

- 1) обеспечить беспрепятственный доступ должностных лиц органов контроля и надзора на территорию и в помещения проверяемого субъекта при соблюдении требований пункта 1 статьи 18 настоящего закона;
- 2) с соблюдением требований по охране коммерческой, налоговой либо иной тайны представлять должностным лицам органов контроля и надзора документы (сведения) на бумажных и электронных носителях, либо их копии для приобщения к акту о результатах проверки, а также доступ к автоматизированным базам данных (информационным системам) в соответствии с задачами и предметом проверки;
- 3) сделать отметку о получении на втором экземпляре акта о назначении проверки;
- 4) сделать отметку о получении на втором экземпляре акта о результатах проведенной проверки в день ее окончания;
- 5) не допускать внесения изменений и дополнений в проверяемые документы в период осуществления проверки, если иное не предусмотрено настоящим законом либо иными законами РК;
- 6) обеспечить безопасность лиц, прибывших для проведения проверки на объект, от вредных и опасных производственных факторов воздействия в соответствии с установленными для данного объекта нормативами;
- 7) в случае получения уведомления находиться на месте нахождения проверяемого объекта в назначенные сроки проверки.

Составление акта

По результатам проверки должностным лицом органа контроля и надзора составляется акт о результатах проверки в двух экземплярах.

В акте о результатах проверки указываются:

- 1) дата, время и место составления акта;
- 2) наименование органа контроля и надзора;
- 3) дата и номер акта о назначении проверки, на основании которого проведена проверка;
- 4) фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность лица (лиц), проводившего проверку;
- 5) наименование или фамилия, имя, отчество (при его наличии) проверяемого субъекта, должность представителя физического или юридического лица, присутствовавших при проведении проверки;
- 6) дата, место и период проведения проверки;

- 7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере;
- 8) сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя проверяемого субъекта, а также лиц, присутствовавших при проведении проверки, их подписи или отказ от подписи;
- 9) подпись должностного лица (лиц), проводившего проверку.

К акту о результатах проверки прилагаются при их наличии акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз и другие документы или их копии, связанные с результатами проверки.

В случае наличия замечаний и (или) возражений по результатам проверки руководитель юридического лица или физическое лицо либо их представители излагают их в письменном виде. Замечания и (или) возражения прилагаются к акту о результатах проведения проверки, о чем делается соответствующая отметка.

Один экземпляр акта о результатах проверки с копиями приложений, за исключением копий документов, имеющих в оригинале у проверяемого субъекта, вручается руководителю юридического лица или физическому лицу либо их представителям для ознакомления и принятия мер по устранению выявленных нарушений и других действий.

Если выявлены нарушения

По выявленным в результате проверки нарушениям проверяемый субъект обязан в трехдневный срок при отсутствии возражений предоставить информацию о мерах, которые будут приняты по устранению выявленных нарушений, с указанием сроков, которые согласовываются с руководителем государственного органа, проводившего проверку.

Оспаривание действий и решений государственных органов

Действия и решения государственных органов, нарушающие права и законные интересы граждан и НКО, должны признаваться незаконными в установленном законом порядке со всеми вытекающими последствиями. Принятие таких решений входит в компетенцию суда и органов прокуратуры, а также вышестоящих государственных органов. В любом случае гражданин, считающий, что его права нарушены государственным органом, имеет право обращаться в суд в порядке требований Главы 29 Гражданского процессуального кодекса РК или в прокуратуру.

2.4. Анализ применения законодательства на практике

Нужно отметить, что массовых проверок НКО не наблюдается уже много лет после волны проверок, прошедшей в 2005-2006 годах. Исключение составляют НКО, получающие государственный социальный заказ, которые чаще других подвергаются проверкам со стороны Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции (Агентство)³⁰. Агентство проверяет деятельность последних на предмет целевого использования средств государственного социального заказа.

Проверки НКО, как и других субъектов, проводятся в общем правовом режиме, установленном законодательством о государственном контроле и надзоре. Как правило,

³⁰ В декабре 2015 г. данное агентство преобразовано в Национальное бюро по противодействию коррупции.

проверки НКО проводятся во внеплановом или выборочном порядке в случае поступления жалобы или другой информации в прокуратуру и другие надзорные органы, либо в случае систематического нарушения налоговой отчетности и других нарушениях законодательства.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

5 июля 2014 года в Казахстане был принят Кодекс РК об административных правонарушениях (КоАП РК) в новой редакции. Обновление КоАП РК было обусловлено необходимостью приведения его норм в соответствие с требованиями, очерченными Концепцией правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года. Нужно отметить, что положения КоАП РК в новой редакции, в целом, улучшают законодательство об административных правонарушениях.

Есть и исключения из этой тенденции. Например, не улучшающим законодательство об административных правонарушениях, являются многочисленные положения статьи 489, устанавливающей ответственность для общественных объединений, их руководителей и членов за нарушение законодательства РК об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности. В соответствии с данной статьей административными правонарушениями являются:

- 1) Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений, при этом повторное совершение данного правонарушения в течение года, кроме штрафов, может вести к приостановлению деятельности общественного объединения на срок от 3 до 6 месяцев.
- 2) Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство РК, при этом повторное совершения данного правонарушения в течение года, кроме штрафов, может вести к запрещению деятельности общественного объединения.

Административными правонарушениями в соответствии со статьей 489, являются также:

- 1) руководство деятельностью незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, - влечет штраф в размере 100 месячных расчетных показателей (МРП);
- 2) участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, - влечет штраф в размере 50 МРП;
- 3) финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, - влечет штраф в размере 200 МРП.

Более того, в декабре 2015 года КоАП РК был дополнен еще одной статьей, устанавливающей ответственность НКО за нарушение законодательства. Речь идет о статье 489-1, которая устанавливает ответственность для НКО за непредставление либо предоставление неполных или недостоверных данных в Министерство культуры и спорта РК о своей деятельности. В соответствии с данной статьей, административными правонарушениями являются:

- 1) Непредставление, несвоевременное представление, а равно представление недостоверных или заведомо ложных сведений некоммерческими организациями, филиалами и представительствами (обособленными подразделениями) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющими деятельность на территории Республики Казахстан, в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с неправительственными организациями сведений о своей деятельности, в том числе о своих учредителях (участниках), составе имущества, источниках формирования и направлениях расходования денег, - влекут предупреждение.
- 2) Действия (бездействие), предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей либо приостановление деятельности сроком на три месяца.

3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

3 июля 2014 года в Казахстане был принят Уголовный кодекс РК (УК РК) в новой редакции. Ниже мы рассмотрим подробно статьи, которые предусматривают ответственность за деяния, совершенные общественными объединениями, их руководителями, участниками и лидерами:

1. отягчающие обстоятельства для лидеров общественных объединений (статьи 3, 145, 174, 180, 182, 256, 257, 258, 266 УК РК);
2. незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 403 УК РК);
3. создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений (статья 404 УК РК);
4. организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (статья 405 УК РК).

В Уголовном кодексе вводится термин «лидер общественного объединения», а именно - «руководитель общественного объединения, а также иной участник общественного объединения, способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения.»³¹

Термин применяется по тексту в качестве отягчающего состав преступления, по аналогии с термином «лидер преступной группировки». При этом, новое понятие «лидер общественного объединения» сформулировано таким образом, что в качестве лидера будет рассматриваться не только непосредственный руководитель, но и любой участник общественного объединения, «способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения».

³¹ Пункт 21) статьи 3 Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Лидеры общественных объединений рассматриваются как особо опасные преступники для общества по следующим преступлениям:

- прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека (гражданина) по мотивам происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным объединениям или по любым иным обстоятельствам (статья 145);
- возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (статья 174);
- пропаганда или публичные призывы к нарушению унитарности и целостности РК, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории либо дезинтеграции государства, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания (статья 180);
- создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности (статья 182);
- пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (статья 256);
- создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (статья 257);
- финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму (статья 258);
- финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования (статья 266);
- незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 403).

Статья 403 УК РК определяет как преступление воспрепятствование законной деятельности государственных органов или присвоение функций государственных органов или их должностных лиц членами общественных объединений, а равно создание в государственных органах организаций и политических партий, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства. Определение этого преступления очень расплывчато и пока не ясно каким образом будет применяться на практике.

Статья 404 УК РК определяет в качестве преступления создание и руководство религиозным или общественным объединением, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных деяний, а равно создание или руководство партией на религиозной основе, либо политической партией или профессиональным союзом, финансируемых из запрещенных законами РК источников. Эта же статья также определяет как преступление создание общественного объединения, провозглашающего или на практике реализующего расовую, национальную, родовую, социальную, сословную или религиозную нетерпимость или исключительность, призывающего к насильственному ниспровержению конституционного строя, подрыву безопасности государства или посягательствам на территориальную целостность РК, а равно руководство таким объединением. Кроме того, предусматривается строгое наказание и для участников таких объединений за активное участие в деятельности таких объединений, предусматривающее лишение свободы сроком до шести лет.

Иными статьями УК РК устанавливается ответственность за:

- организацию деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (пункт 1 статьи 405);
- участие в деятельности общественного или религиозного объединения или иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (пункт 2 статьи 405).

При этом нужно отметить, что в соответствии с примечанием к статье 405 УК РК, лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

В Казахстане НКО, а именно, лидеры и участники общественных объединений, являются специальным субъектом уголовного и административного законодательства. В законодательстве предусмотрены статьи, направленные исключительно против общественных объединений, их лидеров (руководителей и членов) и участников.

При этом не ясны мотивы, побудившие выделить лидеров общественных объединений среди других лиц как более опасных в организации экстремистских или террористических групп, или распространении информации, разжигании социальной или национальной розни, или совершении любых других преступлений, указанных выше. Общественные объединения и их лидеры не имеют никаких специальных полномочий или ресурсов, чтобы стать более мощными по сравнению, например, с состоятельными частными лицами, бизнесменами или политиками. Поэтому данный подход, несомненно, не соответствует лучшей международной практике, которая призывает отказаться от дискриминации в отношении руководителей и членов НКО.

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО

В Казахстане государство финансирует социально значимые проекты НПО³² за счет бюджетных средств через механизм государственного социального заказа (госоцзаказ),

³² Термин НПО в РК используется в законодательстве о госоцзаказе с целью исключения возможности государственного финансирования определенных видов НКО: «НПО - некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан (статья 1 Закона РК «О государственном социальном заказе»).

направленный на решение социальных задач общества. С 2016 года в Казахстане будет внедрен и механизм гранта и премий для НПО в связи с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций» от 02.12.2015 г. В связи с тем, что процедуры распределения грантов и премий все еще находятся в стадии разработки, в данной главе мы будем описывать лишь механизм социального заказа.

В настоящее время правовое регулирование госсоцзаказа осуществляется следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция РК от 30 августа 1995 года;
- Гражданский кодекс РК (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;
- Гражданский кодекс РК (Особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409-1;
- Закон РК о НКО;
- Закон РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций» от 12 апреля 2005 года № 36-III;
- Закон РК от 16 мая 2002 года «О государственных закупках» № 321;
- Постановление Правительства РК от 27 декабря 2007 года № 1301 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок»;
- Постановление Правительства РК от 29 февраля 2012 года № 269 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа»;
- Постановление Правительства РК от 29 февраля 2012 года № 270 «Об утверждении Правил ведения Реестра поставщиков государственного социального заказа»;
- Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10 декабря 2008 года № 99-IV;
- Бюджетный кодекс РК от 4 декабря 2008 года № 95-IV;
- Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V

Специальный закон о госсоцзаказе был принят в апреле 2005 года. Закон представляет собой «рамочный» нормативный правовой акт, который включает общие положения, регулирующие реализацию госсоцзаказа (а также грантов и премий). Поставщиками госсоцзаказа могут выступать только неправительственные организации (НПО), осуществляющие деятельность в соответствии с уставными целями в сферах, предусмотренных законом. Закон определяет 15 сфер реализации госсоцзаказа, но этот перечень не является исчерпывающим. Закон также создает возможность для консультирования с НПО через создание советов по взаимодействию и сотрудничеству с НПО при каждом государственном органе, реализующем госсоцзаказ. Присуждение договоров на исполнение госсоцзаказа осуществляется на конкурсной основе. Однако закон не предусматривает каких-либо правил и процедур для проведения конкурса и заключения договоров госсоцзаказа, а только делает ссылку на общие процедуры для договоров государственных закупок, предусмотренных законодательством о государственных закупках. Закон также предусматривает возможность заключения договоров продолжительностью более одного года (долгосрочные контракты).

Правила осуществления государственных закупок³³ содержат необходимые инструкции по порядку проведения государственных закупок товаров, работ, услуг, а также содержат особые условия для закупок определенных товаров. Раздел 9 Правил содержит особый порядок осуществления государственных закупок услуг, предусмотренных госсоцзаказом. В

³³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2007 года № 1301 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок».

нем говорится, что закупка таких услуг проводится в соответствии с Законом «О государственных закупках», за исключением норм, устанавливающих квалификационные требования, а также регламентирующих процедуры и сроки проведения государственных закупок.

Следует отметить, что Налоговый кодекс предоставляет налоговые льготы для НКО, которые реализуют социальные проекты и программы в рамках госсоцзаказа. А именно, статья 134 кодекса предусматривает, что доход по договору на осуществление госсоцзаказа, в виде вознаграждения по депозитам, гранта, вступительных и членских взносов, взносов участников кондоминиума, благотворительной и спонсорской помощи, безвозмездно полученного имущества, отчислений и пожертвований на безвозмездной основе не подлежит налогообложению при соблюдении следующих условий:

- 1) не имеет цели извлечения дохода в качестве такового;
- 2) не распределяет полученный чистый доход или имущество между участниками.

4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

До наступления следующего календарного года, все заказчики-государственные органы должны заложить в своем бюджете суммы на госсоцзаказ, и после утверждения общего бюджета составить годовой план закупки товаров и услуг. Также заранее формируется тематика лотов для госсоцзаказа, в формировании которых могут участвовать НПО, предоставляя свои предложения на заседаниях Советов по взаимодействию и сотрудничеству с НПО.

В соответствии с Бюджетным кодексом, госсоцзаказ финансируется по бюджетным программам, направленным на оказание государственных услуг. Согласно Правилам разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требованиям к их содержанию, бюджетная программа разрабатывается на плановый период ежегодно на скользящей основе администратором бюджетных программ и содержит объемы планируемых бюджетных средств на плановый период. Бюджетные программы разрабатываются исходя из принципов необходимости и достаточности средств для достижения целей, задач и показателей результатов, определенных в стратегическом плане или программе развития территории, или для выполнения полномочий, определенных в положении государственного органа.

С 2006 года, помимо Министерства культуры и информации³⁴, госсоцзаказ размещают Министерства образования и науки, охраны окружающей среды, здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство юстиции РК. В распределении госсоцзаказа вовлечены также акиматы городов и областей республики через управления внутренней политики.

В 2012 году Министерство культуры и информации было назначено уполномоченным органом в сфере госсоцзаказа, который осуществляет координацию деятельности государственных органов по реализации госсоцзаказа.

Согласно данным, предоставленным Министерством культуры и спорта (МКС), в 2014 году было реализовано 1 961 социально значимых проектов на сумму 6 849,1 млн. тенге, в том

³⁴ С 2014 года – Министерство культуры и спорта Республики Казахстан.

числе 1 407,7 млн. тенге – республиканский бюджет и 5 441,3 млн. тенге – региональный бюджет через 10 центральных государственных органов и 16 региональных акиматов.

4.3. Порядок проведения конкурса на получение государственного финансирования

В соответствии с Правилами осуществления государственных закупок, заказчик обязан опубликовать текст объявления о конкурсе, а также утвержденную конкурсную документацию на своем веб сайте, а также на веб-портале государственных закупок, не позднее трех рабочих дней со дня утверждения конкурсной документации, но не менее, чем за 30 календарных дней до окончательной даты представления заявок на участие в конкурсе. Согласно пункту 41, текст объявления должен включать:

- 1) полное наименование, электронный и почтовый адрес организатора государственных закупок;
- 2) название осуществляемых государственных закупок товаров, работ, услуг;
- 3) фамилию, имя, отчество уполномоченного представителя организатора государственных закупок, его должность и контактный телефон, а в случаях, когда заказчик и организатор государственных закупок выступают в одном лице - секретаря конкурсной комиссии;
- 4) наименование, а также требуемые объем, место и сроки поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) место и способы получения копии конкурсной документации;
- 6) место и окончательный срок представления заявок на участие в конкурсе, а также день, время и место вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- 7) реквизиты организатора государственных закупок для внесения потенциальным поставщиком платы за предоставление организатором государственных закупок копии конкурсной документации, при условии, если такая плата предусмотрена конкурсной документацией;
- 8) условие наличия у представителя потенциального поставщика полномочий по получению копии конкурсной документации.

Порядок создания конкурсной комиссии

Конкурсная комиссия обычно формируется заказчиком услуг из числа его сотрудников для выполнения процедуры проведения государственных закупок способом конкурса, а также определяется секретарь конкурсной комиссии. НПО не могут входить в состав комиссий в соответствии с законом о государственных закупках. В соответствии с Правилами осуществления государственных закупок, конкурсная комиссия должна состоять из не менее трех человек: председатель, заместитель председателя и другие члены, а в случае, если количество членов – более трех, то такое количество должно быть нечетным. Организатор вправе привлечь представителей уполномоченного органа в соответствующей сфере деятельности.

Порядок подачи заявок на получение финансирования

Все заявки должны быть представлены до определенной даты, указанной в тендерной документации. На начальном этапе происходит вскрытие конкурсной комиссией конвертов с заявками на участие в конкурсе и техническая проверка заявок на соответствие оформления и содержания требованиям конкурсной документации. Заявки, не прошедшие данную проверку, не допускаются к конкурсу. В случае госсоцзаказа сроком более одного года, тендерная комиссия должна включить дополнительные критерии предварительного квалификационного отбора в конкурсную документацию, такие как:

- 1) описание и требования к материально-технической базе потенциальных поставщиков и квалификации их сотрудников, и
- 2) сведения о количестве физических и (или) юридических лиц, которые должны быть охвачены предоставляемыми услугами

Порядок рассмотрения заявок

Заявки на участие в конкурсе рассматриваются конкурсной комиссией в течение 10 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе (в случае проведения сложных государственных закупок товаров, работ, услуг, имеющих сложные технические характеристики и спецификации, а также в случаях приобретения услуг, предусмотренных государственным социальным заказом, сроки рассмотрения таких заявок могут составлять до 30 календарных дней со дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе). Конкурсная комиссия подводит итоги рассмотрения заявок и составляет протокол доступа к участию в конкурсе в вышеуказанные сроки соответственно.

Критерии оценки заявок и переговоры

В соответствии с Правилами осуществления государственных закупок, конкурсная комиссия делает заключение и производит оценку каждой технической спецификации с указанием баллов от 0 до 5 по каждому из следующих критериев:

- 1) соответствие социального проекта целям и тематике, поставленным Заказчиком;
- 2) соответствие предлагаемого проекта миссии организации (уставным целям);
- 3) соответствие миссии организации отраслевой специализации Заказчика;
- 4) наличие детального плана мероприятий по достижению целей, поставленных заказчиком (наименование и форма мероприятий, целевая группа, сроки проведения, место проведения с указанием населенного пункта, охват населения);
- 5) количество потенциальных получателей услуги в рамках реализации проекта;
- 6) наличие сметы расходов по каждому мероприятию, соответствующей требованиям конкурсной документации;
- 7) наличие измеримых критериев по оценке эффективности результатов реализации проекта;
- 8) возможность привлечения к реализации проекта дополнительных средств из внебюджетных источников;
- 9) возможность привлечения высококвалифицированных специалистов к реализации проекта;
- 10) нахождение сведений о потенциальном поставщике в «Реестре поставщиков государственного социального заказа».

Последний критерий (пункт 10) оценивается конкурсной комиссией по шкале от 0 до 1 балла.

После заполнения оценочного листа и оформления заключения, конкурсная комиссия передает документы секретарю. Оценкой проектного предложения будет считаться сумма баллов каждого члена конкурсной комиссии. Конкурсные заявки, набравшие наибольшее количество баллов или одинаковое количество наивысших баллов, допускаются ко второму этапу конкурса.

Объявление победителя и порядок обжалования

На втором этапе конкурса рассматриваются заявки потенциальных поставщиков с учетом наименьшей цены, и победитель конкурса определяется следующим образом:

- при прохождении нескольких заявок, набравших равное количество баллов, победителем признается потенциальный поставщик с наименьшим ценовым предложением;
- при равенстве ценовых предложений, победителем признается потенциальный поставщик с наибольшим опытом работы в требуемой сфере оказания услуг.

Результаты проведенного конкурса оформляются протоколом.

Статья 45 Закона «О государственных закупках» предоставляет потенциальному поставщику право обжаловать действия (бездействия), решения заказчика, организатора государственных закупок, единого организатора государственных закупок, комиссий, эксперта, если их действия (бездействие), решения нарушают права и законные интересы потенциального поставщика.

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве

Антитеррористическое и антиэкстремистское законодательство РК состоит из следующих нормативных правовых актов:

- 1) Закон РК «О противодействии терроризму» от 13 июля 1999 года № 461 –I;
- 2) Указ Президента РК «Об утверждении Типового положения об антитеррористических комиссиях» от 24 июня 2013 года № 589;
- 3) Указ Президента РК «Об утверждении Положения об Антитеррористическом центре РК» от 24 июня 2013 года № 588;
- 4) Закон РК «О противодействии экстремизму» от 18 февраля 2005 года № 31 –III;
- 5) Уголовный Кодекс РК от 3 июля 2014 года № 226 – V.

В статье 21 Закона «О противодействии терроризму» говорится об ответственности организаций за террористическую деятельность:

1. Деятельность организации, а также ее структурного подразделения (филиала и представительства) в случае осуществления ею террористической деятельности запрещается посредством признания ее террористической и ликвидации в порядке, предусмотренном законами Республики Казахстан.
2. При ликвидации организации, признанной террористической, принадлежащее ей (филиалу и представительству) имущество, находящееся на территории Республики Казахстан, конфискуется и обращается в доход государства.»

Данные положения распространяется на все организации, в том числе НКО. Однако в вышеназванном Законе общественные объединения специально упоминаются в положениях, касающихся компетенций государственных органов в области профилактики экстремизма, которые при проведении мониторинга и анализа должны уделять особое внимание деятельности религиозных объединений и миссионеров, а, относительно местных органов - также осуществлять взаимодействие и изучать деятельность общественных и религиозных объединений.

Ряд статей УК РК предусматривает особую ответственность для НКО за участие в экстремистской и террористической деятельности (статьи 182, 256-258). (См. выше раздел 3.2 Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве.)

5.2. Анализ применения законодательства на практике

Мониторинг применения новых положений УК РК и КоАП РК в отношении НКО ограничен тем объемом информации, которая доступна общественности. Так, например, с количеством возбужденных уголовных дел по различным статьям УК РК можно ознакомиться на информационном ресурсе Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК³⁵. В соответствии с данными этого ресурса, с 1 января по 30 сентября 2015 года, было зарегистрировано 66 уголовных дел в отношении НКО:

- 1) незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 403) – три уголовных дела;
- 2) создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений (статья 404) – 12 уголовных дел; и
- 3) организация и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (статья 405) – 51 уголовное дело.

Нужно отметить, что с июля 2015 года произошло значительное увеличение количества уголовных дел в отношении НКО – 45 уголовных дел возбуждено с июля по сентябрь 2015 года по сравнению с 21 делом с января по июнь 2015 года. Большинство дел было возбуждено по статье 405 за вовлечение НКО в экстремистскую или террористическую деятельность. К сожалению, информации об административных правонарушениях, совершенных НКО нет в свободном доступе, и поэтому анализ правоприменительной практики по административным делам не представляется возможным.

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО

6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО

В Законе «Об общественных объединениях»³⁶ содержится прямой запрет на деятельность незарегистрированных общественных и религиозных объединений. В соответствии со статьей 5 данного закона «не допускается ...деятельность незарегистрированных общественных объединений».

Однако, относительно иных организационно-правовых форм НКО, прямой запрет на существование без регистрации (т.е. без получения статуса юридического лица) отсутствует.

Статья 489 КоАП РК предусматривает административное наказание за руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности.

6.2. Анализ применения законодательства на практике

³⁵ <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat>

³⁶ Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І «Об общественных объединениях».

Существует практика возбуждения государственными органами (прежде всего органами прокуратуры) дел об административных правонарушениях в отношении граждан, объединившихся в неформальные группы, чаще всего, осуществляющих деятельность религиозного характера. Такая деятельность может рассматриваться как «деятельность незарегистрированного общественного объединения».³⁷

Несмотря на запрет деятельности незарегистрированных общественных объединений, граждане активно объединяются в неформальные группы и занимаются широким спектром вопросов в различных сферах жизни. Если такая группа граждан не занимается политикой (политическая партия), религией (религиозная объединение), то, скорее всего она сможет спокойно работать.

Ниже приводятся несколько примеров привлечения к ответственности за участие в деятельности незарегистрированных общественных объединений:

Постановление Специализированного межрайонного административного суда г. Алматы от 4 октября 2011 года

Первый секретарь Центрального Комитета Коммунистической партии Казахстана Г. Алдамжаров, приняв участие в деятельности движения «Народный фронт» («Халык майданы - Народный фронт»), нарушил законодательство об общественных объединениях (требование о недопустимости деятельности незарегистрированных общественных объединений). Алдамжаров Г.К. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 374 ч. 2 КоАП РК и подвергнут административному взысканию в виде административного штрафа в размере 10 (десять) МРП, в сумме 15 120 (пятнадцать тысяч сто двадцать) тенге, с приостановлением деятельности Республиканского Общественного Объединения Коммунистическая партия Казахстана на срок 6 (шесть) месяцев.

Постановление специализированного межрайонного административного суда города Караганды от 5 октября 2011 года № 3-6431/11

За участие в деятельности движения (объединения) «Народный фронт» (незарегистрированного в установленном порядке), в том числе путем организации различных мероприятий социально-политического характера, первый секретарь Карагандинского областного комитета Коммунистической партии Казахстана Москвитин В. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 374 ч. 2 КоАП РК и подвергнут административному взысканию в виде административного штрафа в размере 5 (пяти) месячных расчетных показателей, т.е. в сумме 7560 (семь тысяч пятьсот шестьдесят) тенге, с приостановлением деятельности Карагандинской областной партийной организации - филиал ОО «Коммунистическая партия Казахстана» сроком на шесть месяцев.

Постановление специализированного административного суда города Темиртау Карагандинской области от 21 декабря 2011 года № 3-2197/2011

³⁷ Данные дела, а также другие материалы, собранные Алматинским Хельсинским Комитетом по обращениям граждан, религиозных общин и объединений на действия властей, тем или иным образом затрагивающие свободу вероисповедания вошли в третью часть сборника «Свобода совести в Казахстане». Данный сборник помещен на сайте АХК по адресу <http://www.humanrights.kz/pdf/book2.pdf>

За участие в деятельности незарегистрированных религиозных объединений, что является нарушением Закона РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 г., Янцен Иван Исакович признан виновным в совершении административного правонарушения по ст. 374-1 ч.2 КоАП РК, по данной статье привлечен к административной ответственности и подвергнут взысканию в виде административного штрафа в размере 50 МРП в сумме 75600 (семьдесят пять тысяч шестьсот) тенге.

КЫРГЫЗСТАН

1. Правовое регулирование иностранной помощи

1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи

Законодательство Кыргызской Республики (КР) не требует согласования получения или предоставления иностранной помощи с органами государственной власти и не содержит законодательно закрепленной процедуры регистрации выдачи/получения иностранной помощи. Иностранная помощь не выделяется в какую-либо отдельную группу и регулируется так же, как и помощь, полученная из внутристрановых источников.

Большинство НКО в КР получают иностранное финансирование. Согласно исследованию Ассоциации центров гражданского общества (АЦПГО), проведенному в 2006 году, доля иностранного финансирования в бюджетах НКО составляет в среднем более 65%. НКО в КР получают следующие виды иностранной помощи:

- 1) пожертвования;
- 2) гранты;
- 3) гуманитарная помощь.

1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления

Пожертвования

Законодательство КР не содержит специальных норм, регулирующих порядок предоставления или получения пожертвования, и не предусматривает различий между пожертвованиями из местных и иностранных источников.

Пожертвованием признается «дарение³⁸ вещи или имущественного права в общепользовательных целях». Дарение/пожертвование может быть осуществлено физическим или юридическим лицом, независимо от гражданства или страны регистрации, местонахождения или места передачи. Закон предусматривает, что пожертвование может передаваться «гражданам, учреждениям социальной защиты, лечебным, воспитательным, научным, учебным, благотворительным и другим аналогичным учреждениям, музеям и другим учреждениям культуры, фондам, общественным и религиозным организациям, а также государству и административно-территориальным единицам». В соответствии с частью 2 статьи 518 Гражданского кодекса КР (ГК КР) на принятие пожертвования не требуется чье-либо согласия или разрешения.

Сбор пожертвований может осуществляться путем:

- 1) внесения наличных средств в кассу НКО;
- 2) установки ящиков для сбора наличных средств в общественных местах;
- 3) сбора пожертвований посредством мобильных телефонов;

³⁸ Кодекс КР от 5 января 1998 года N 1 "Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Часть II" (ГК КР), статья 518.

- 4) через терминалы быстрой оплаты;
- 5) через интернет с помощью банковской карты или любым другим, незапрещенным законодательством путем.

Гранты

Большая часть иностранной помощи в КР поступает в виде грантов. Налоговый кодекс КР³⁹ (НК КР) дает следующее определение термину «грант»:

«Грант - активы, безвозмездно предоставляемые государствами, международными, иностранными и отечественными организациями Правительству КР, органам местного самоуправления, государственным, а также некоммерческим организациям, не участвующим в поддержке политических партий или кандидатов выборных кампаний»⁴⁰.

Из приведенного определения видно, что грантодателями могут выступать государства (в том числе иностранные), международные, иностранные и отечественные организации; а получателями грантов могут быть Правительство КР, органы местного самоуправления (МСУ), государственные, а также НКО (кроме политических партий).

Гуманитарная помощь

«Гуманитарная помощь - активы, безвозмездно предоставляемые государствами, организациями Правительству Кыргызской Республики, органу местного самоуправления, государственной, некоммерческой организации, а также нуждающемуся физическому лицу в виде продовольствия, техники, снаряжения, оборудования, медицинских средств и медикаментов, иного имущества для улучшения условий жизни и быта населения, а также предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций военного, экологического и техногенного характера при условии их дальнейшего потребления и/или безвозмездного распределения»⁴¹.

В соответствии с НК КР, все активы (включая иностранные), безвозмездно переданные НКО, освобождаются от налога на прибыль, при условии их использования в уставных (некоммерческих) целях. Кроме того, не облагаются налогом на прибыль, гуманитарная помощь и гранты, при условии их использования в уставных целях, а также добровольные пожертвования, полученные НКО⁴². Товары, импортируемые на территорию КР в качестве гуманитарной помощи и грантов, освобождаются от уплаты НДС в порядке, определяемом Правительством КР⁴³. Правительство КР также может установить специальный таможенный режим в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, в качестве гуманитарной помощи и грантов⁴⁴. Соответственно, для облегчения ввоза гуманитарной помощи через таможенную границу КР, а также получения льгот по НДС необходимо специальное решение Правительства КР.

1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи

³⁹ Кодекс КР от 17 октября 2008 года N 230 "Налоговый кодекс Кыргызской Республики" (далее – НК КР).

⁴⁰ пункт 6 статьи 153 НК КР.

⁴¹ пункт 7 статьи 153 НК КР.

⁴² пункт 3 статьи 189 НК КР.

⁴³ пункт 8 части 1 статья 257 НК КР.

⁴⁴ статья 178 Кодекса КР от 12 июля 2004 года N 87 «Таможенный кодекс Кыргызской Республики».

Законодательство КР не требует получения НКО специального разрешения от государственных органов для получения иностранной помощи. В Кыргызстане не предусмотрена регистрация полученного иностранного финансирования.

Требования по отчетности к НКО, получающей иностранное финансирование, не имеет никаких особенностей. Все юридические лица в КР, как коммерческие, так и некоммерческие организации, сдают отчеты в три государственных органа: Государственную налоговую службу, Социальный фонд и Национальный статистический комитет КР. Требования по сдаче программных отчетов НКО законодательство КР не содержит. Получение иностранной помощи не является основанием для дополнительных проверок НКО (о проверках НКО государственными органами в КР, см. раздел 2 настоящего обзора ниже).

НКО КР могут получать иностранную помощь в иностранной валюте, а также совершать и получать анонимные пожертвования. Любые сделки с денежными средствами или имуществом подлежат обязательному контролю, если стоимость сделки равна или выше 1 млн сомов⁴⁵ (примерно 16,400 долл. США), включая сделки НКО/благотворительных организаций. Это требование также применяется к пожертвованиям, получаемым НКО из анонимных источников.

Законодательство КР не содержит специальных норм, регулирующих анонимные пожертвования. Анонимные пожертвования регулируются теми же нормами, которые применяются ко всем другим пожертвованиям. Однако в законодательстве существуют специальные требования для анонимных банковских счетов и финансовых операций, которые распространяются также на анонимные пожертвования, и которые имеют целью противодействие финансированию терроризма и отмыванию доходов, полученных незаконным путем. В соответствии с законодательством, банки и другие финансово-кредитные учреждения не могут открывать анонимные банковские счета (депозиты), счета до востребования без идентификации данных сторон договора⁴⁶. Статья 177 ГК КР требует совершения письменных сделок, если хотя бы одна из сторон сделки является юридическим лицом или стоимость дара превышает десять размеров расчетных показателей⁴⁷. Эти правила делают анонимные банковские переводы, а также анонимные пожертвования юридических лиц невозможными.

Таким образом, из вышесказанного следует, что на сегодняшний день законодательство КР, регулирующее порядок получения и предоставления иностранной помощи, соответствует демократическим стандартам и позволяет НКО получать финансирование из зарубежных источников. Государственные органы не обладают чрезмерно широкими полномочиями по регулированию иностранного финансирования.

1.4. Анализ применения законодательства на практике

К сожалению, за последние годы в КР усиливаются попытки ограничить иностранное финансирование НКО. НКО, получающие иностранное финансирование, воспринимаются некоторыми представителями властей в качестве источника потенциальной угрозы для КР. Для предотвращения этих мнимых угроз авторы дискриминационных инициатив

⁴⁵ Часть 1 статьи 6 Закона КР от 31 июля 2006 года N 135 «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

⁴⁶ Часть 1 статьи 3 Закона КР от 31 июля 2006 года N 135 «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

⁴⁷ Один расчетный показатель - это фиксированная сумма равная 100 сомам.

предлагают ввести тотальный контроль деятельности НКО, получающих иностранное финансирование. При этом, эти опасения не имеют под собой никаких оснований, так как не было ни одного достоверного факта того, чтобы какая-либо НКО осуществляла деятельность в пользу иностранного донора во вред КР.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО

Законодательство КР не допускает вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность НКО, кроме случаев, когда это предусмотрено законом⁴⁸. Государственные органы имеют право проводить проверки и запрашивать документы НКО, в соответствии с их полномочиями, установленными законами КР. Законодательство предусматривает единый порядок осуществления проверок коммерческих организаций и НКО.

Полномочия Министерства юстиции (МЮ) в отношении НКО ограничиваются осуществлением государственной регистрации (перерегистрации) и регистрации прекращения деятельности НКО, их филиалов (представительств) на территории КР. Процедура регистрации изложена в Законе КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57 (Закон о регистрации). В соответствии с Законом о регистрации⁴⁹, регистрация юридических лиц, филиалов (представительств) в КР носит *заявительный* характер⁵⁰. Соответственно, МЮ КР лишь проверяет соответствие представленных заявителем учредительных документов законодательству КР, после чего обязан зарегистрировать юридическое лицо.⁵¹ Законодательство КР не предусматривает иных полномочий МЮ КР в отношении НКО, в том числе, полномочий проверять деятельность НКО и их документы после государственной регистрации.

Порядок проведения проверок НКО и иных субъектов государственными органами регулируется следующими нормативными правовыми актами (НПА):

- 1) НК КР;
- 2) Закон КР от 25 мая 2007 года N 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» (Закон о проверках);
- 3) Положение о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства (утверждено постановлением Правительства КР от 6 ноября 2007 года N 533) (Положение о проверках);
- 4) Постановление Правительства КР от 6 ноября 2007 года N 533 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства и определении перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

⁴⁸ Статья 5 Закона КР от 15 октября 1999 года N 111 «О некоммерческих организациях».

⁴⁹ Часть 4 статьи 1 Закона КР от 20 февраля 2009 года N 57 «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)».

⁵⁰ Заявительный (нормативно-явочный) порядок регистрации - юридическое лицо считается созданным с момента его регистрации в уполномоченном на то государственном органе.

⁵¹ Часть 5 статьи 11 Закона КР от 20 февраля 2009 года N 57 «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)».

Закон о проверках устанавливает порядок проведения проверок субъектов предпринимательства (в том числе НКО) государственными органами, определяет права и обязанности государственных органов и субъектов предпринимательства в отношениях, связанных с осуществлением проверок, а также предусматривает меры по защите прав субъектов предпринимательства от незаконного вмешательства в их деятельность. В соответствии с Законом о проверках, НКО подлежат проверкам со стороны государственных органов, но гораздо реже, чем коммерческие организации. В Законе о проверках применяется механизм оценки рисков нарушения законодательства субъектами предпринимательства. Высокий риск нарушения законодательства определен в таких сферах как производство продуктов питания, промышленность, и в других сферах, которые напрямую влияют на жизнь и здоровье человека⁵². Так как в большинстве случаев НКО не занимаются этими видами деятельности, Закон о проверках относит НКО к категории организаций с низким риском нарушения законодательства. Это означает, что НКО проверяются только в определенных случаях, когда есть факты, подтверждающие нарушение законодательства со стороны НКО.

В соответствии с законодательством КР проверки НКО могут проводить только органы Государственной налоговой службы КР (ГНС) и 13 других государственных органов, указанные в Постановлении Правительства КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства и определении перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства». В перечень входят:

- 1) Государственная таможенная служба при Правительстве КР;
- 2) Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве КР;
- 3) Государственное агентство связи при Правительстве КР;
- 4) Государственная инспекция по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР;
- 5) Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР;
- 6) Государственная инспекция по метрологическому надзору при Министерстве экономики и антимонопольной политики КР;
- 7) Департамент по развитию конкуренции при Министерстве экономики и антимонопольной политики КР;
- 8) Департамент профилактики заболеваний и экспертизы при Министерстве здравоохранения КР;
- 9) Департамент лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения КР;
- 10) Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов КР;
- 11) Государственный департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности КР;
- 12) Социальный фонд КР;
- 13) Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР.

Список этих 13 государственных органов формирует Правительство, а утверждает Парламент, таким образом, исключается возможность бесконечного расширения списка проверяющих государственных органов.

⁵²Постановление Правительства КР от 18 февраля 2012 года N 108 «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности».

Кроме Закона о проверках, НКО могут быть проверены также на основании НК КР со стороны ГНС. В НК КР определен порядок проведения проверок со стороны ГНС всех субъектов предпринимательства, в том числе НКО. Нормы НК КР схожи с нормами Закона о проверках, соответственно в НК КР также присутствуют защитные меры для НКО. ГНС проверяет только то, что относится к налогообложению: правильность исчисления налогов и ведения бухгалтерского учета в НКО.

2.2. Административные процедуры для проведения проверок

В Законе о проверках предусмотрены защитные процедуры. Например, государственный контролирующий орган может проводить проверки только лишь в случае, если этот орган доказал необходимость проведения проверки и согласовал план проведения проверок с Министерством экономики КР. Если необходимость проведения проверки не доказана и проверка не согласована, то план проведения проверки этим органом считается не утвержденным со стороны Министерства экономики и инспектор не сможет прийти на проверку. Другим примером, является то, что проверка не может быть начата если проверяемая организация должным образом не получила уведомление о предстоящей проверке. Это означает, что представитель НКО обязан под роспись быть уведомленным о планируемой проверке и только в этом случае организация считается должным образом уведомленной. И если проверка состоялась в рамках Закона о проверках, то при проведении проверки, инспектор может задавать вопросы, получать документы и проводить проверку только по тому вопросу, который указан в предписании на проведение проверки. За рамки вопросов, указанных в предписании, он не может выйти. Если руководство НКО не согласилось с результатами проверки, то оно может обжаловать результаты у вышестоящего государственного органа или в суде. Закон о проверках установил, что целью проверки не является наложение административного штрафа или применение иных карательных мер, - главной целью проверок является помощь организациям в недопущении нарушений законодательства и профилактике нарушений. Другими словами, инспекторы обязаны помочь понять и выявить слабые стороны в деятельности проверяемой организации, они обязаны объяснить, в чем суть нарушения. В Законе о проверках предусматривается время, чтобы проверяемая организация исправила свою ошибку до следующей контрольной проверки. Если ошибка не будет исправлена до следующей контрольной проверки, - только тогда к проверяемой организации применяются меры ответственности.

В Законе о проверках⁵³ установлены ограничения при проведении проверок. «Уполномоченным органам и их должностным лицам запрещается:

1. непосредственно при проведении проверки взимать в наличной форме штрафы и другие платежи с субъектов предпринимательства. Все расчеты должны производиться только через соответствующие расчетные счета и кредитно-кассовые учреждения;
2. получать отчисления от сумм финансовых и административных санкций и других платежей, поступающих в доход государства в результате проведения проверок;
3. требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;
4. собирать, хранить, использовать и распространять информацию о субъектах предпринимательства, полученную в нарушение законодательства КР;

⁵³ Статья 4 Закона о проверках.

5. распространять информацию, составляющую государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, полученную ими в результате проведения проверок, за исключением случаев, предусмотренных законами КР;
6. проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных нормативными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органов государственного контроля и надзора, от имени которых действуют эти должностные лица;
7. осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку, инициированную анонимными заявлениями, т.е. заявлениями граждан, предпринимателей и иных лиц, в которых не указывается заявитель и его контактная информация (адрес места жительства, контактный телефон и др.);
8. осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случая проведения такой проверки по основанию поступления в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
9. отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений;
10. превышать установленные сроки проведения проверки;
11. осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю».

Налоговый инспектор вправе требовать представления документов по исчислению, удержанию и уплате налогов; пояснений по заполнению документов по исчислению, удержанию и уплате налогов, а также документов, подтверждающих правильность исчисления и своевременность удержания и уплаты налогов.

Остальные проверяющие органы проводят проверки строго в соответствии с проверочными листами. Проверочный лист - это еще один защитный механизм для ограждения организаций от незаконных и необоснованных проверок. В проверочный лист включаются требования, содержащиеся в законодательстве, чтобы сосредоточить внимание на ключевых требованиях, несоблюдение которых влечет угрозу жизни и здоровью человека, окружающей среде. Проверочные листы не должны содержать вопросов, касающихся требований, соблюдение которых не является обязательным в соответствии с законодательством КР. Проверочный лист создается в форме перечня вопросов, формулировка которых предельно проста и исключает различное толкование, что обеспечивает прозрачность процесса.

Проверочный лист:

1. позволяет организации точно знать требования, которым он должен соответствовать и быть уверенным, что предъявление к нему дополнительных требований невозможно;
2. информирует предпринимателя о требованиях действующего законодательства;
3. помогает предпринимателю проводить самопроверку, направляя его внимание на самые важные вопросы безопасности;
4. исключает различное толкование требований законодательства со стороны инспекторов;
5. унифицирует работу всех инспекторов, сводя к минимуму субъективные факторы в работе;
6. упрощает и ускоряет работу инспекторов (государственных контролирующих органов).

Каждый государственный контролирующий орган в подконтрольной ему сфере формирует проверочные листы. Проверочный лист утверждается совместным приказом Министерства экономики КР и соответствующим государственным органом. Проведение плановых проверок без использования проверочных листов не допускается. Различные проверяющие органы не могут проверять организацию по одному и тому же предмету проверок.⁵⁴

Кроме Закона о проверках, НКО могут быть проверены также на основании НК КР со стороны ГНС. В НК КР определен порядок проведения проверок со стороны ГНС всех субъектов предпринимательства, в том числе НКО. Нормы НК КР схожи с нормами Закона о проверках, соответственно в НК КР также присутствуют защитные меры для НКО. ГНС проверяет только то, что относится к налогообложению: правильность исчисления налогов и ведения бухгалтерского учета в НКО.

2.3. Виды проверок

В соответствии с Законом о проверках, проверки делятся на:

1. плановые – проводятся согласно плану, согласованному с Министерством экономики;
2. внеплановые – проводятся в особых случаях (см. ниже);
3. контрольные – проводятся повторно, для того чтобы проверить - все ли ошибки, определенные при предыдущей проверке, устранены;
4. перепроверка – проводится по запросу самой организации по тому вопросу, с которым она не согласна по результатам предыдущей проверки или когда организация хочет знать, - правильно ли она работает, и сама приглашает к себе проверяющих.

В соответствии с Законом о проверках, проверки должны быть заранее, не менее чем за один квартал до начала проверки, запланированы и согласованы с Министерством экономики⁵⁵. Также план проверок со списком организаций подлежащих проверке должен быть размещен на сайте проверок Министерства экономики www.proverka.kg.

⁵⁴ Все проверочные листы можно найти по ссылке: <http://proverka.kg/proverochnye-listy.html>.

⁵⁵ Статья 6. Плановые проверки: «Плановые проверки осуществляются в соответствии с квартальным планом, который утверждается уполномоченным органом за 30 календарных дней до начала планируемого планом периода».

Внеплановые проверки проводятся в случаях:

1. получения государственным органом заявления от организации о проведении проверки;
2. получения государственным органом сведений о фактах нарушения организацией требований законодательства КР;
3. нарушения организацией технологического процесса, выхода из строя сооружений, оборудования, возникновения аварийной ситуации, при которых возможно причинение вреда жизни и здоровью людей, имуществу, окружающей среде;
4. получения государственным органом письменного заявления физического лица или юридического лица с приложениями документов, материалов и иных подтверждающих сведений о нарушении организацией прав и интересов заявителя.

В зависимости от степени риска Министерство экономики определяет периодичность проведения плановых проверок, которые могут проводиться:

- не более одного раза в год для субъектов с высокой степенью риска,
- не более одного раза в три года для субъектов со средней степенью риска,
- не более одного раза в пять лет для субъектов с незначительной степенью риска⁵⁶.

Плановые проверки не могут продолжаться более 15 рабочих дней, а продолжительность внеплановой проверки не может превышать трех рабочих дней. В исключительных случаях уполномоченный государственный орган может не более одного раза продлить продолжительность плановой проверки на срок не более 10 рабочих дней, а внеплановой - на два рабочих дня. Решение о продлении срока проведения проверки может быть обжаловано в суд.

НКО относятся к группе с незначительной степенью риска нарушения законодательства, в которых проверки проводятся не более одного раза в пять лет.

При проверках контролирующие государственные органы проверяют только вопросы, которые касаются их компетенции. На сайте Министерства экономики вывешены полномочия и круг вопросов, которые можно проверять по каждому контролирующему государственному органу. Например, Социальный фонд проверяет документы, связанные с заработной платой работников, штатным расписанием, начислением надбавок, премий, отпускных, гонораров и т. п. У каждого контролирующего органа должен быть «проверочный лист» с перечнем вопросов, подлежащих проверке, инспектор не имеет права выйти за рамки вопросов, закрепленных в перечне. Проверки имеют право осуществлять только те лица, которые указаны в предписании на проведение проверки⁵⁷. Проверки должны проводиться без остановки или вмешательства в деятельность НКО. Решение о привлечении к ответственности НКО вступает в силу после истечения 15 дневного срока, предусмотренного для обжалования решения проверяющего государственного органа

Закон о проверках допускает проведение совместных проверок несколькими контролирующими государственными органами в случаях, когда проверяемые вопросы должны быть рассмотрены в комплексе.

⁵⁶ Статья 6. Плановые проверки, Закон «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства».

⁵⁷ Статья 6. Плановые проверки. Уполномоченные органы осуществляют плановые проверки при условии письменного уведомления субъекта предпринимательства о проведении проверки не позднее чем за 10 календарных дней до дня осуществления этой проверки. В уведомлении должны быть указаны: должность, фамилия и инициалы должностного лица проверяющего органа.

Сроки и периодичность проведения налоговых проверок.

Плановой проверкой охватывается период не более чем три предыдущих календарных года, истекших к началу проведения данной плановой проверки. Остальные виды проверок могут быть проведены за любой период до истечения срока исковой давности по налоговому обязательству.⁵⁸

Срок проведения:

1. плановой и внеплановой проверки не более 30 календарных дней, следующих за днем вручения налогоплательщику предписания:
 - для крупного налогоплательщика⁵⁹ - 50 календарных дней,
 - для филиалов в различных регионах КР - не более 30 календарных дней на каждый филиал;
2. встречной проверки - не более 10 календарных дней;
3. пере проверки - не более 15 календарных дней.

Плановые проверки проводятся по утвержденному плану проверок не чаще одного раза в год по истечении срока не менее 12 календарных месяцев с месяца окончания предыдущей проверки и охватывают период деятельности плательщика со дня окончания предыдущей проверки.

2.4. Анализ применения законодательства на практике

НКО относятся к группе с незначительной степенью риска нарушения законодательства, в которых проверки проводятся не более одного раза в 5 лет.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

Только в одной статье 402 Кодекса КР об административной ответственности от 4 августа 1998 года N 114 (далее – КоАО) предусмотрена мера ответственности НКО:

«Осуществление коммерческими и некоммерческими организациями, их филиалами (представительствами) деятельности без соответствующей государственной (учетной) регистрации, перерегистрации в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской

⁵⁸ Часть 1 статьи 58 НК КР гласит, что срок исковой давности по налоговому обязательству устанавливается в 6 лет со дня, следующего за днем: 1) окончания налогового периода по налогу; 2) прекращения действия отсрочки или рассрочки, в случае неуплаты отсроченной или рассроченной суммы налоговой задолженности; 3) вручения налогоплательщику уведомления по налоговому обязательству, возникшему в результате проведения налоговой проверки.

⁵⁹ В соответствии с Положением о критериях и порядке определения крупных налогоплательщиков, утвержденного постановлением Правительства КР от 7 апреля 2011 года N 144, к крупным налогоплательщикам относятся налогоплательщики, (1) выручка которых от реализации товаров, работ, услуг за последние 12 месяцев, составляет более 50 млн. сомов от торговой деятельности или более 20 млн. сомов от другой деятельности; (2) объем начисленных и уплаченных за последние 12 месяцев налогов и обязательных платежей, превышает 2,5 млн. сомов; (3) стоимость собственных активов (активы минус обязательства), превышает 5 млн. сомов. Как правило, НКО не подпадают под данную категорию налогоплательщиков.

Республики, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере десяти расчетных показателей⁶⁰».

В других статьях КоАО НКО не упоминается. Однако КоАО содержит множество статей, где описываются административные правонарушения и устанавливается ответственность юридических лиц и/или их должностных лиц (коммерческих и/или НКО). Для всех субъектов предусматриваются одни и те же санкции за одни и те же правонарушения. Ниже для примера приведены некоторые из них:

Статья 84. Невыполнение законных требований должностных лиц Социального фонда;
Статья 407. Нарушение порядка представления государственной статистической отчетности.

3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

В КР к уголовной ответственности может привлекаться только физическое лицо. Юридические лица не могут привлекаться к уголовной ответственности. Однако к уголовной ответственности могут привлекаться работники юридических лиц, в том числе НКО. В Уголовном кодексе КР от 1 октября 1997 года N 68 (далее – Уголовный кодекс) несколько статей предусматривают ответственность работников НКО, в том числе общественных объединений. Ниже перечислены примеры таких преступлений:

Статья 221. Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций

Использование служащим коммерческой или иной организации своих распорядительных или иных управленческих полномочий вопреки интересам этой организации и в целях извлечения выгод либо преимуществ для себя, а также других лиц, либо нанесения вреда другим лицам, если это повлекло причинение существенного вреда правам или законным интересам граждан, организаций либо государства, - наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи расчетных показателей либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет.

Примечание 1. Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

Статья 259. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан

1) Создание религиозного или общественного объединения, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением - наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет.

⁶⁰ Один расчетный показатель равен 100 кыргызским сомам

2) Участие в деятельности указанных объединений, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи, - наказываются штрафом в размере от ста до трехсот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет.

Статья 295-1. Сепаратистская деятельность

Сепаратистская деятельность, то есть деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части территории или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, а равно возрождение, организация, руководство, участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о запрете деятельности в связи с осуществлением сепаратистской деятельности, -

наказываются лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет.

Статья 299-1. Организованная деятельность, направленная на возбуждение национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды

1) Создание и осуществление руководства общественным объединением и религиозной организацией либо иной организацией, деятельность которых сопряжена с возбуждением национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды, унижением национального достоинства, пропагандой исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, -

наказываются лишением свободы от пяти до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью сроком до трех лет.

2) Организация деятельности общественного объединения и религиозной организации либо иной организации, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, а также вовлечение граждан в их деятельность -

наказываются лишением свободы от шести до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

3) Участие в деятельности общественного объединения и религиозной организации либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, -

- наказываются лишением свободы от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

...

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного объединения и религиозной организации либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, или если оно содействовало правоохранительным органам в выявлении и привлечении к уголовной ответственности организаторов и членов таких объединений и организаций, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Статья 299-2. Приобретение, изготовление, хранение, распространение, перевозка и пересылка экстремистских материалов, а также умышленное использование символики или атрибутики экстремистских организаций

1) Приобретение, изготовление, хранение, распространение, перевозка и пересылка экстремистских материалов, а также умышленное использование символики или атрибутики экстремистских организаций, -

- наказываются лишением свободы от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

2) Те же деяния, совершенные:

1. группой лиц;

2. с использованием служебного положения;

3. с использованием финансовой или иной материальной помощи, полученной от иностранных, общественных объединений и религиозных организаций либо иных организаций, а также иностранных граждан;

4. при проведении публичных мероприятий;

5. лицом, ранее судимым за преступления экстремистского характера (экстремистскую деятельность), -

- наказываются лишением свободы от семи до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В других статьях Уголовного кодекса НКО прямо не упоминается. Однако Уголовный кодекс содержит множество статей, где описываются составы преступлений и предусматривается ответственность за их совершение для должностных лиц юридических лиц (коммерческих и/или некоммерческих организаций). Ниже для примера приведены некоторые из них:

Статья 213. Уклонение от уплаты налогов и обязательных страховых взносов должностных лиц хозяйствующих субъектов

1) Уклонение от уплаты налогов и обязательных страховых взносов должностных лиц хозяйствующих субъектов⁶¹ в крупном размере путем непредоставления документов для исчисления налогов и обязательных страховых взносов, включения в документы для исчисления налогов и обязательных страховых взносов искаженных данных о доходах или расходах или уничтожения таких документов, а равно применение фиктивных и бестоварных документов, в том числе бланков строгой отчетности счетов-фактур по НДС, повлекшее ущерб в крупном размере, -

наказывается штрафом в размере от пятисот до пяти тысяч расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет.

2) То же деяние, совершенное в особо крупном размере, -

наказывается штрафом в размере от пяти тысяч до десяти тысяч или лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

Примечание. Уклонением от уплаты налогов и обязательных страховых взносов в крупном размере признается неуплата налогов и обязательных страховых взносов, в пять тысяч раз превышающая расчетный показатель; в особо крупном размере - в десять тысяч раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством КР на день совершения преступления.

Статья 214. Неисполнение законных требований налоговых служб, органов Социального фонда и противодействие им

⁶¹ Согласно ст. 12 Закона «О некоммерческих организациях», НКО имеют право на осуществление хозяйственной (или коммерческой) деятельности, в связи с чем, - признается хозяйствующим субъектом.

Неисполнение законных требований налоговых служб и органов Социального фонда о представлении документов, необходимых для исчисления и уплаты налога, страховых взносов по государственному социальному страхованию и других обязательных платежей, неоднократное необеспечение сохранности бланков строгой отчетности счет-фактур по НДС, выданных налоговыми службами, насильственные действия в отношении должностного лица налоговых служб и органов Социального фонда в связи с исполнением им своих служебных обязанностей, а равно срыв пломб и печатей, наложенных налоговыми службами, наказываются штрафом в размере от пятисот до двух тысяч расчетных показателей либо общественными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо лишением свободы на срок до одного года.

3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

Некоторые статьи УК КР содержат указание на такой специальный субъект как общественные объединения и религиозные организации, однако далее субъектный состав дополняется формулировкой «иная организация». Иной организацией может быть, в том числе, коммерческая организация.

Единственная дискриминационная норма – это статья 259 УК КР, которая предусматривает ответственность за создание, руководство и участие в деятельности объединений, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний. Субъектом данного вида преступления могут быть только представители НКО. Ответственности за аналогичные деяния других лиц (не НКО) – в УК КР нет.

Определенно, эти деяния опасны для общества, независимо от того, кем бы они не совершались. Лица, которые совершат такого рода деяния, должны нести ответственность независимо от того, где они работают, - работают ли они в НКО, в государственных органах, в бизнес секторе, или же являются безработными. Нет оснований выделять в особую категорию представителей НКО, когда за совершение такого рода деяний ответственность должна распространяться на всех лиц.

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО

В июле 2008 года был принят Закон КР «О государственном социальном заказе» (далее – Закон о ГСЗ), который создал правовую основу для оказания социальных услуг населению НКО и реализации ими общественно-полезных проектов за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета.

Государственный социальный заказ (далее – ГСЗ) - это новый подход к решению социальных проблем в стране. Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений (имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета и т.д.), то после внедрения механизма ГСЗ у государства появилась возможность решать социальные проблемы альтернативным путем, - не создавая постоянные учреждения, - через предоставление грантов на конкурсной основе НКО. В

рамках ГСЗ государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем и направляют их конкурсной комиссии. При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает договоры о реализации социальных проектов. В договоре описываются условия проекта, который подлежит реализации НКО и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа. ГСЗ является также одним из новых механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и организаций гражданского общества во благо народа.

ГСЗ регулируется следующими НПА:

1. Закон о ГСЗ;
2. “Положение о порядке проведения конкурса социальных программ (проектов)”, утвержденное постановлением Правительства КР от 24 января 2009 года №41;
3. “Методические рекомендации по организации и проведению конкурса социальных проектов”, утвержденные приказом Министерства социального развития КР (МСР) от 13 октября 2011 года N 175;
4. “Инструкция по проведению мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых НКО в рамках реализации государственного социального заказа”, утвержденная приказом МСР от 29 июля 2009 года N 98;
5. Приказ МСР от 30 июня 2011 года №127 “Об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа”.

В 2013 году было проведено исследование по реализации ГСЗ в КР, в ходе которого были выявлены более двух десятков недостатков действующего законодательства и существующей практики реализации ГСЗ. Ниже перечислены некоторые из них:

1. несовершенный механизм определения социальных программ для финансирования через ГСЗ;
2. неудобный для участников конкурса способ передачи заявления и других конкурсных документов в конкурсную комиссию;
3. сложный и непрозрачный порядок оценки проектных предложений участников конкурса;
4. недостаточные требования к условиям договора о реализации ГСЗ;
5. и другие.

В целях устранения выявленных недостатков и совершенствования системы ГСЗ в КР в 2014-2015 годы был разработан проект новой редакции Закона КР «О государственном социальном заказе» (далее - Законопроект). Законопроект разработан с учетом наилучшей мировой практики. В нем устранены вышеуказанные недостатки существующей системы ГСЗ, а также предложены новые механизмы для прозрачности и повышения эффективности данной системы. Законопроект предусматривает три формы реализации ГСЗ:

1. государственные закупки социальных услуг;
2. государственное финансирование общественно-полезных проектов;
3. предоставление социальных услуг нуждающимся гражданам посредством социальных талонов (ваучеров).

В случае принятия законопроекта:

1. государственные и муниципальные органы будут иметь право выбора на применение соответствующей формы ГСЗ для предоставления социальных услуг, разрешения социальных проблем или достижения общественно-полезных целей,
2. в стране будет существенно улучшена правовая база для решения социально значимых проблем и реализации инновационных, творческих идей, что будет способствовать развитию страны, а система ГСЗ КР станет более прозрачной, справедливой, понятной и эффективной.

4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

Согласно Закона о ГСЗ на финансирование общественно-полезных проектов через механизм ГСЗ ежегодно выделяются средства из государственного бюджета. Пока наблюдается тенденция ежегодного роста выделяемых средств: (1) в 2010 году было выделено 5 млн. сомов МСР, (2) в 2011 году - 12 млн. сомов МСР, (3) в 2012 году - 13 млн. сомов МСР, (3) в 2013 году - 13,9 млн. сомов МСР, (4) в 2014 году выделено 22,5 млн. сомов МСР и 1 млн. сомов Министерством труда, молодежи и миграционной политики (МТМиМ), также органы местного самоуправления (МСУ) распределили 11 млн. сомов предоставленных GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Германской организацией по международной помощи), (5) в 2015 году выделено 22,5 млн. сомов МСР и 4 млн. сомов МТМиМ.



Финансирование социальных программ (проектов), реализуемых в рамках ГСЗ, согласно Закону о ГСЗ должно осуществляться за счет республиканского и местных бюджетов КР в виде предоставления грантов.

Размер выделяемой суммы зависит от запроса министерства и наличия средств в государственном бюджете. Запрос министерства изучается Министерством финансов, а

также Премьер-министром и его аппаратом. Министерство должно обосновать свой запрос и доказать необходимость финансирования общественно полезных программ/проектов через механизм ГСЗ.

В тех случаях, когда ГСЗ финансируется за счет бюджета МСУ, представительный орган МСУ принимает решение о выделении средств или в отказе в выделении по предложению исполнительного органа МСУ. Размер выделяемой суммы зависит от намечаемой к реализации социальной программы.

В соответствии с положениями Закона о ГСЗ, именно органы МСУ играют определяющую роль в определении потребности в социальных услугах на местах и могут быть заказчиком, проводником и контролером исполнения ГСЗ. На практике дело обстоит следующим образом: местные бюджеты большей частью являются дотационными и настолько малы, что в них нет средств на социальные проекты. Органы МСУ не могут выступать заказчиками услуг, так как не могут обеспечить финансирование ГСЗ.

В Законе о ГСЗ указывается, что в республиканском бюджете КР ежегодно должны предусматриваться средства на финансирование программ (проектов) по ГСЗ. Пользуясь данной нормой, министерства социальной направленности должны предусматривать в своей деятельности социальные программы (которые будут финансироваться через механизм ГСЗ), своевременно запрашивать средства из государственного бюджета в установленном порядке, обосновывать перед Правительством необходимость этих социальных программ и добиваться выделения финансирования из бюджета. К сожалению, в настоящее время только МСР и МТМиМ получают финансирование на реализацию социальных программ через механизм ГСЗ. Для увеличения общественного благосостояния, Министерству образования и науки, Министерству здравоохранения и другим министерствам и ведомствам КР стоит также внедрить ГСЗ в своей деятельности как эффективный механизм для достижения общественно-полезных целей путем реализации социальных проектов.

С 2009 по 2013 годы в течение пяти лет после принятия Закона о ГСЗ, данный механизм применялся только одним государственным органом - МСР. В 2014-2015 годы этот механизм также начал применяться МТМиМ.

Кроме Закона о ГСЗ, в ряде НПА КР прямо указывается на возможность применения механизма ГСЗ разными государственными органами.

Согласно статье 3 Закона КР «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года N 256, одним из принципов, на которых основывается государственная молодежная политика, является целевая финансовая поддержка молодежных организаций государственными органами и органами местного самоуправления. Часть 2 статьи 13 данного Закона гласит: «Финансирование молодежных инициатив в рамках реализации государственной молодежной политики может осуществляться через ГСЗ в порядке, предусмотренном законодательством КР». В части 2 статьи 18 этого же Закона говорится: «Специализированные организации осуществляют мероприятия по социальной поддержке, оказанию бытовых, медицинских, психолого-педагогических, правовых услуг, по содействию социальной, психологической адаптации и социальной реабилитации молодых граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, по итогам результатов конкурса ГСЗ».

Положение о МТМиМ, утвержденное постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года N 122, относит к функциям министерства «привлечение инвестиций и грантов для

финансовой поддержки программ, проектов, а также осуществление государственного заказа для реализации государственной политики в сфере труда, миграции и молодежи; осуществление государственного заказа на проведение научных исследований и разработок в сфере своей деятельности».

Вышеуказанные НПА содержат прямое указание на возможность финансирования молодежных организаций из государственного бюджета через механизм ГСЗ в рамках реализации проектов в области государственной молодежной политики.

4.3. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

Согласно Положению о порядке проведения конкурса социальных проектов, тематика государственного заказа и адресных категорий получателей услуг по ГСЗ определяется ежегодно государственными органами и органами МСУ в соответствии с основными приоритетными направлениями их деятельности.

Порядок проведения конкурса определяется положением, утверждаемым Правительством КР. Участниками конкурсов могут быть НКО, которые осуществляют свою деятельность в сферах, предусмотренных в статье 5 Закона о ГСЗ, и имеют опыт не менее одного года работы в сфере объявленной конкурсной программы. В соответствии с Положением о порядке проведения Конкурса социальных проектов:

1. Размещение ГСЗ производится в форме открытого публичного Конкурса.
2. Объявление о проведении Конкурса социальных проектов публикуется в средствах массовой информации на государственном и официальном языках. Тиражи этих СМИ должны обеспечивать достаточную информированность всех возможных претендентов.
3. Заказчик организует информационное обеспечение Конкурса, в том числе определяет текст объявления о Конкурсе, который должен содержать:
 - тему Конкурса;
 - требования к участникам Конкурса и проектным предложениям;
 - сроки начала и окончания приема проектных предложений на участие в Конкурсе. При этом сроки предоставления проектных предложений на участие в Конкурсе не должны быть менее 40 и более 60 дней с момента объявления Конкурса;
 - максимальный бюджет проекта;
 - адрес, контактный телефон, время приема проектных предложений;
 - обращение к неправительственным организациям (НПО) направлять свои письменные предложения по составу Конкурсной комиссии (кандидатуры независимых внешних экспертов).

Порядок создания конкурсной комиссии

Для организации и проведения конкурса социальных проектов создаются отдельные конкурсные комиссии, составы которых утверждаются государственным органом или органом МСУ, который реализует соответствующую социальную программу. Конкурсные комиссии должны состоять из представителей государственного органа или органа МСУ и независимых внешних экспертов. Независимые внешние эксперты должны составлять не менее 50 процентов от общего числа членов комиссии. Кандидатуры независимых внешних экспертов предлагают НКО.

НКО имеют право направлять свои письменные предложения по кандидатурам внешних экспертов со дня объявления конкурса. Государственный орган или орган МСУ, объявивший конкурс, регистрирует и ведет учет предложений НКО по кандидатурам независимых внешних экспертов. Если количество предложенных независимых внешних экспертов превышает необходимое количество для формирования состава Комиссии, то государственный орган или орган МСУ проводит отбор независимых внешних экспертов путем открытой жеребьевки, с участием представителей НКО, предложивших кандидатуры в конкурсные комиссии.

Порядок подачи заявок на получение финансирования

В Положении о порядке проведения Конкурса социальных проектов регламентируется процедура сбора заявок:

1. Государственный орган или орган МСУ (далее – Заказчик) по факту обращения НКО, желающей принять участие в конкурсе, регистрирует обратившуюся организацию в журнале регистрации на выдачу формы заявки на конкурс, где фиксируются:
 - дата обращения с целью участия в конкурсе;
 - наименование организации;
 - адрес и телефон организации;
 - фамилия, имя, отчество руководителя организации;
 - фамилия, имя, отчество обратившегося с целью принять участие в конкурсе.
2. После регистрации Заказчик представляет заявителю под роспись перечень обязательных документов, необходимых для участия в конкурсе.
3. Участники конкурса разрабатывают свои проектные предложения, где описывают пути достижения целей объявленной конкурсной программы и прикладывают проект бюджета предлагаемого проекта.
4. Участники конкурса заполняют бланк заявки для участия в конкурсе, прикладывают к ней все необходимые документы для участия в Конкурсе (в том числе, проектное предложение и бюджет проекта) и предоставляют их Заказчику.

Порядок рассмотрения заявок

Заказчик ведет прием проектных предложений и по итогам проверки наличия и соответствия всех необходимых документов, их надлежащего оформления производит регистрацию проектных предложений на участие в конкурсе.

Критерии оценки заявок и переговоры

Главным этапом процедуры конкурса является процедура отбора победителей – лучших проектных предложений.

Конкурсная комиссия должна отбирать победителей на основе критериев, прописанных в оценочном листе проекта. В таблице 1 представлены критерии, соответствующие баллы и удельный вес каждого критерия в процентах.

Таблица 1. Матрица оценок, соответствующие баллы и удельный вес

№ п/п	Критерий оценки	Балл	Удельный вес, %
-------	-----------------	------	-----------------

№ п/п	Критерий оценки	Балл	Удельный вес, %
1	Соответствие проектной заявки теме конкурса (если тема не соответствует, то заявка далее не рассматривается) в соответствии с регламентом	0, 1, 2	0, 4, 8
2	Соответствие проектного предложения установленным требованиям	0, 1, 2	0, 4, 8
3	Анализ ситуации, четкая постановка проблем и задач	0, 2	0, 8
5	Направленность проекта на решение проблем и удовлетворение потребностей целевой группы	0, 2, 4	0, 8, 15
6	Наличие у организации позитивного опыта работы в решении поставленной социальной проблемы	0, 1, 2	0, 4, 8
7	Рациональность планирования бюджетных средств проекта	0, 2, 4	0, 8, 15
	Личный вклад организации	0, 1, 2	0, 4, 8
8	Привлечение дополнительных ресурсов (в качестве дополнительного бонуса к оценке)	0, 2	0, 8
9	Реальные сдвиги в решении поставленной социальной проблемы	0, 2, 4	0, 8, 15
10	Наличие механизма дальнейшего устойчивого саморазвития	0, 1, 2	0, 4, 8
	Итого, максимально возможный результат	26	100

Конкурсная комиссия оценивает поступившие проектные предложения и определяет победителей конкурса. К сожалению, процедура объявления победителя законодательно не прописана. Описан лишь порядок отбора проектных предложений и далее сразу говорится о заключении договора с выигравшими конкурсантами и об исполнении ГСЗ.

Государственный орган или орган МСУ заключает с победителями конкурса соответствующие договоры о реализации социального проекта и в соответствии с условиями договора перечисляет НКО финансовые средства в виде грантов. В рамках договора НКО оказывают соответствующие услуги определенному в договоре кругу лиц – реализуют социальный проект. НКО, в установленном в договоре порядке, предоставляет государственному органу или органу МСУ отчеты о реализации социального проекта.

Споры между исполнителем и заказчиком при заключении, исполнении, изменении или расторжении договоров на выполнение государственного социального заказа, а также о возмещении имущественного либо иного ущерба рассматриваются в установленном законом порядке судом.⁶²

⁶² Статья 17 Закона о ГСЗ.

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве

Антитеррористическое и антиэкстремистское законодательство КР включает в себя следующие НПА:

1. Закон КР «О противодействии терроризму» от 8 ноября 2006 года N 178;
2. Уголовный кодекс КР;
3. Закон КР "О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем" от 31 июля 2006 года N 135;
4. Закон КР "О ратификации Соглашения о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, подписанного 16 июня 2011 года в городе Москва" от 15 июня 2012 года N 83; и другие.

НКО упоминаются только в части 2-3 ст. 3 Закона КР "О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем" от 31 июля 2006 года N 135, где содержится следующая норма:

«2-3. Уполномоченный государственный орган разрабатывает правила, направленные на недопущение использования в целях финансирования терроризма (экстремизма) или легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, некоммерческой организацией, которая собирает, получает, представляет или переводит денежные средства в рамках своей благотворительной деятельности».

5.2. Анализ применения законодательства на практике

По доступной нам информации, антитеррористическое законодательство не используется целенаправленно против НКО.

6. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО

В соответствии со статьей 6 Закона КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года N 111 в КР НКО могут создаваться с образованием или без образования юридического лица. Это означает, что законодательство КР позволяет наряду с зарегистрированными НКО, создавать НКО, которые могут быть не зарегистрированы в качестве юридического лица.

Незарегистрированные НКО могут создаваться путем заключения устного или письменного договора между инициаторами создания, а порядок осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО можно определить, исходя из общих норм гражданского законодательства. Однако следует отметить, что незарегистрированная НКО имеет ограниченную правоспособность и не может обладать полномочиями юридического лица, к примеру, такими как, иметь в собственности имущество, заключать договоры от имени организации, иметь печать организации, открывать счета в банках, иметь защищенное законом наименование и заниматься предпринимательской деятельностью.

6.2. Анализ применения законодательства на практике

Гражданское общество КР активно пользуется этим правом и, за последние годы, в КР создавалось множество незарегистрированных НКО (неформальных объединений), занимающихся различными вопросами, начиная от реформы органов внутренних дел до борьбы с онкологическими заболеваниями.

ТАДЖИКИСТАН

1. Правовое регулирование иностранной помощи

1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи

В Республике Таджикистан (РТ) нет единого закона или подзаконного акта, который бы регулировал весь комплекс вопросов предоставления или получения иностранной помощи. Такие вопросы регулируются разными законодательными актами. Правительство РТ подготавливает и утверждает Программу государственных инвестиций, грантов и технической помощи на определенный период, исходя из приоритетных направлений государства. Вопросы технической помощи и грантов правительству РТ обсуждаются с донорским координационным советом.

Иностранная помощь предоставляется исходя из запланированных приоритетов государства, для развития той или иной сферы, а также, приоритетов и программ донорского сообщества. Донорами могут выступать как иностранные правительства, международные и иностранные организации, финансовые институты, так и другие иностранные юридические и физические лица. В законодательстве РТ не закреплено никаких ограничений на то, кто может стать донором.

Добровольные и благотворительные взносы, гранты, имущество, поступившие в общественные объединения от иностранных государств, иностранных юридических лиц, юридических лиц, учрежденных с участием иностранных субъектов, международных организаций и международных общественных движений, а также посредством иных физических и юридических лиц, подлежат регистрации регистрирующими органами в Реестре гуманитарной помощи общественным объединениям Республики Таджикистан, порядок ведения которого определяется Правительством Республики Таджикистан. Проекты, финансируемые указанными субъектами, осуществляются общественными объединениями после извещения регистрирующих органов. Форма извещения определяется Министерством юстиции Республики Таджикистан⁶³ и в настоящее время находится в процессе разработки.

7

1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления

Иностранная помощь предоставляется в виде грантов, пожертвования и гуманитарной помощи. Большая часть иностранной помощи Таджикистану предоставляется в виде грантов, как через правительство, так и напрямую НКО.

Грант

Ниже приведены несколько определений понятия «грант», закрепленные в Законах РТ «О благотворительной деятельности»⁶⁴, «О государственных финансах Республики Таджикистан»⁶⁵ и Налоговом кодексе РТ⁶⁶:

⁶³ Статья 27 Закона РТ об ОО.

⁶⁴ Закон РТ «О благотворительной деятельности» от 22 апреля 2003 года № 18.

⁶⁵ Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан» от 28.06.2011 № 723.

«Гранты - имущество (включая денежные средства), предоставляемое безвозмездно физическим лицам и некоммерческим организациям для осуществления определенной программы или проекта»⁶⁷;

«Гранты - денежные средства, выдаваемые органами государственного управления или органами государственного управления других государств, или международными финансовыми организациями безвозмездно и без принятия обязательств относительно их погашения для поддержания отдельного направления экономической политики»⁶⁸;

«Гранты - денежные средства и (или) иное имущество, предоставляемые (передаваемые) на безвозмездной и безвозвратной основе для достижения определенных целей (задач)»⁶⁹:

1. иностранными государствами (правительствами иностранных государств), международными организациями, физическими и юридическими лицами - Республике Таджикистан, Правительству Республики Таджикистан;
2. физическими и юридическими лицами, которые для ликвидации последствий стихийных бедствий или решения иных социальных задач создают необходимые сооружения, передаваемые безвозмездно в собственность соответствующим государственным органам;
3. следующими организациями, чья деятельность носит благотворительный и (или) международный характер и не противоречит Конституции Республики Таджикистан,
4. Республике Таджикистан, Правительству Республики Таджикистан, юридическим и физическим лицам Республики Таджикистан - международными и иностранными организациями, зарубежными неправительственными общественными организациями и фондами.

Из вышеприведенных определений гранта можно сделать выводы, что грантодателями могут выступать иностранные государства (правительства иностранных государств), международные организации, физические и юридические лица иностранных государств, а грантополучателями могут быть НКО и иные физические и юридические лица.

Пожертвование

Пожертвование - добровольная безвозмездная помощь в денежной или иной форме, предоставляемая НКО или нуждающимся физическим лицам в благотворительных целях, в установленном законом порядке.⁷⁰

Законодательство РТ предусматривает, что пожертвования могут делаться всем субъектам гражданского права, включая гражданам, лечебным, воспитательным учреждениям, учреждениям социальной защиты и другим аналогичным учреждениям, благотворительным, научным и учебным учреждениям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, а также государству. На принятие пожертвования не требуется чье-либо разрешения или согласия.⁷¹

⁶⁶ Налоговый кодекс РТ от 17.09.2012 №901

⁶⁷ Статья 2 Закона РТ «О благотворительной деятельности».

⁶⁸ Статья 2 Закона РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан».

⁶⁹ Статья 17 (23) Налогового кодекса РТ.

⁷⁰ Статья 2 Закона РТ «О благотворительной деятельности».

⁷¹ Статья 615 Гражданского кодекса РТ Часть 2 от 11. 12. 1999 года.

В законодательстве отсутствуют особенности регулирования пожертвований из местных и иностранных источников.

Гуманитарная помощь

Понятие гуманитарной помощи дается только в Налоговом кодексе РТ. «Гуманитарная помощь - товары (работы, услуги), предоставляемые безвозмездно Республике Таджикистан, направленные из иностранных стран международных организаций для улучшения условий жизни и быта населения, а также предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций военного, экологического, природного, техногенного и иного характера, распределяемые в порядке, установленном Правительством Республики Таджикистан.»⁷²

Гуманитарная помощь предоставляется только правительству. НКО непосредственно не получают гуманитарную помощь, но могут участвовать в реализации такой помощи в соответствии с договорами с государственными органами.

1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи

Действующее законодательство РТ не требует согласования получения или предоставления иностранной помощи с органами государственной власти и не содержит законодательно закрепленной процедуры выдачи/получения иностранной помощи. Однако, в соответствии с Законом «О введении изменений и дополнений в Закон РТ «Об общественных объединениях»», принятым 8 августа 2015 года⁷³, все добровольные взносы и пожертвования, гранты, имущество полученные общественным объединениям из иностранных источников подлежат учету регистрирующим органом в специальном реестре гуманитарной помощи. С принятием этого закона, общественные объединения должны уведомить Министерство юстиции о получения такой помощи. Порядок ведения специального реестра гуманитарной помощи и порядок уведомления о полученной помощи будет определяться правительством РТ.

После принятия указанных выше изменений в Закон «Об общественных объединениях», общественным объединениям в РТ будет разрешено принимать пожертвования, гранты и иную материальную помощь в виде имущества и денежных средств от физических и юридических лиц только при условии, что эта помощь документально подтверждена и указан ее источник. Такие изменения, по сути, запрещают получение помощи от анонимных источников.

Все НКО, как и другие юридические лица сдают отчеты ежемесячно и ежеквартально в налоговые и статистические органы государства. В частности, НКО, как и другие юридические лица, ежеквартально предоставляют отчет в органы статистики о полученной иностранной помощи в виде грантов и пожертвований⁷⁴. Общественные объединения в отличие от других НКО, дополнительно ежегодно до 1-го апреля должны предоставить сведения о продолжении уставной деятельности ОО в Министерство юстиции по утвержденной форме, где также указывается источник формирования имущества ОО,

⁷² Статья 17(29) НК РТ.

⁷³ Закон РТ «О внесении изменений и дополнений в Закон РТ «Об общественных объединениях»» от 08.08.2015г. № 1210.

⁷⁴ Распоряжение Директора Агентства по статистике при Президенте РТ от 24.07.20013 года № 31 (Форма отчета 1-КБ).

включая суммы, полученные общественными объединениями из иностранных источников в виде грантов или пожертвований.

1.4. Анализ применения законодательства на практике

Пока отсутствует практика применения новых положений, возникших в результате изменений, принятых в Закон «Об общественных объединениях» в 2015 году. В настоящее время, насколько нам известно, НКО, включая ОО, получающие иностранное финансирование, не испытывают никаких препятствий в его получении.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО

Одним из важных моментов регулирования деятельности НКО в РТ, является то, что разные организационно-правовые формы НКО подпадают под компетенцию разных государственных органов. В частности, общественные объединения регистрируются Министерством юстиции в соответствии с Законом РТ «Об общественных объединениях»⁷⁵ (Закон об ОО), и соответственно это министерство имеет полномочие контролировать их деятельность. Другие НКО, такие как общественные фонды, ассоциации (союзы) юридических лиц и учреждения, регистрируются в налоговом комитете при Правительстве РТ (Налоговый комитет) в соответствии с Законом РТ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷⁶, и соответственно Министерство юстиции не имеет полномочий их контролировать.

Министерство юстиции РТ осуществляет контроль за соответствием деятельности ОО уставным целям. Министерство юстиции вправе запрашивать у руководящих органов ОО их распорядительные документы, решения и информацию, а также могут направлять своих представителей для участия в проводимых ОО массовых мероприятиях.⁷⁷

ОО в соответствии с Законом об ОО обязаны⁷⁸:

1. представлять по запросу регистрирующего органа решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также информацию о своей деятельности;
2. допускать представителей регистрирующего органа на проводимые общественным объединением массовые мероприятия;
3. оказывать содействие представителям регистрирующего органа в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства РТ.

2.2. Административные процедуры для проведения проверок

⁷⁵ Закон РТ «Об общественных объединениях» от 12.05.2007 года №258.

⁷⁶ Закон РТ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» 19.05.2009 № 508.

⁷⁷ Статья 34 Закона РТ «Об общественных объединениях».

⁷⁸ Статья 25 Закона РТ «Об общественных объединениях».

Министерство юстиции РТ не имеет никаких официально утвержденных положений, регулирующих проверки уставной деятельности общественных объединений. Проверки проводятся хаотично и на усмотрение проверяющих лиц данного министерства.

Изменения в Закон об ОО, которые были приняты парламентом РТ в июне и подписаны Президентом РТ 8 августа 2015 года, обязывает Министерство юстиции разработать и утвердить Положение по проверкам уставной деятельности общественных объединений, которое будет основным документом для регулирования проверок деятельности ОО, после его утверждения министром юстиции.

Внутренние документы и уставная деятельность других НКО, которые проходят регистрацию в налоговых органах, не проверяются, ни налоговым органом, как регистрирующего органа, ни Министерством юстиции. Налоговые органы осуществляют контроль за источниками доходов НКО, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с Налоговым кодексом РТ, но не имеют права проверять документы НКО, связанные с уставной деятельностью.

В отношении иных НКО (кроме общественных объединений) государственные органы имеют право проводить проверки их деятельности в рамках их компетенции и по тем же правилам, что и проверки других юридических лиц. Прокуратура и Министерство труда, например, имеют право контролировать всех субъектов права, в том числе и НКО. Законом РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан»⁷⁹ урегулирован порядок проведения проверок этими органами. В частности, в соответствии с законом указано, что каждый проверяющий орган имеет право проверять деятельность хозяйствующего субъекта не более одного раза в два года.⁸⁰ Кроме того, если проверка деятельности хозяйствующего субъекта осуществлялась одной структурой проверяющего органа (районной, городской, областной, или республиканской), то другим структурам того же проверяющего органа запрещается проводить проверку деятельности того же хозяйствующего субъекта.⁸¹

Действия и решения должностных лиц, проверяющих органов могут быть обжалованы в порядке и в сроки, установленные законодательством.

Жалоба на решения проверяющих органов, поданная в установленном законом порядке, приостанавливает исполнение решения, за исключением решения о применении мер административного взыскания в виде предупреждения. Исполнение решения проверяющего органа приостанавливается до момента принятия соответствующего решения по существу жалобы.⁸²

2.3. Виды проверок НКО

⁷⁹ Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» от 28.07.2006 № 194.

⁸⁰ Статья 10 Закона РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан».

⁸¹ Статья 16 Закона РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан».

⁸² Статья 24 Закона РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан».

Проверки ОО со стороны Министерства юстиции бывают как плановые, так и внеплановые. На практике, в плановые проверки обычно включаются организации, которые либо не предоставляют ежегодные сведения о своей деятельности в Министерство юстиции, либо в данных сведениях будет указана недостоверная или сомнительная информация. Такое нарушение может стать основанием для включения организации в список для проведения плановых проверок.

Внеплановые проверки обычно проводятся по запросу других государственных органов, включая правоохранительных.

Информация о плановых проверках не доступна для общественности и не указывается на сайте Министерства юстиции. По этой причине, сложно определить вид проверки.

Периодичность проведения проверок ОО со стороны регистрирующего органа, также не регулируется никакими законами или подзаконными актами в РТ, что позволяет сотрудникам Министерства юстиции проводить повторные проверки в любой период на их усмотрение.

К сожалению, Министерство юстиции считает, что Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» не регулирует порядок проведения проверок деятельности ОО, которые, с его точки зрения, не являются хозяйствующими субъектами. Таким образом, данный закон фактически не регулирует проверки уставной деятельности ОО со стороны данного министерства.

2.4. Анализ применения законодательства на практике

Проверка деятельности и внутренние документы ОО регулируются Законом об ОО. Регистрирующий орган имеет право проверять уставную деятельность ОО, а также, внутренние документы таких организаций. В соответствии с Законом об ОО, Министерство юстиции имеет право запрашивать у руководящих органов их распорядительные документы, решения и информацию, связанную с уставной деятельностью организации. Однако правоприменительная практика показывает, что Министерство юстиции требует у ОО не только распорядительные документы, но и другие документы, связанные с финансовой, трудовой деятельностью организации, что не входит в их компетенцию.

На практике, Министерство юстиции также проверяет язык делопроизводства организации, хотя Министерство юстиции не является уполномоченным органом по Закону «О государственном языке Республики Таджикистан».⁸³ Министерство юстиции имеет полномочия проверять ОО в любое время, в том числе и неоднократно в течение одного года.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

В законодательстве РТ согласно Уголовному кодексу⁸⁴ (УК РТ) и Кодексу об административных правонарушениях⁸⁵ (КоАП РТ) к ответственности могут быть привлечены как юридические, так и физические лица. В данных законах есть перечень статей, которые направлены непосредственно на НКО. Кроме этого, НКО могут

⁸³ Закон РТ «О государственном языке Республики Таджикистан» от 05.10.2009 №553.

⁸⁴ Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 года.

⁸⁵ Кодекс об Административных правонарушениях Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 года.

привлекаться к ответственности по статьям, предусматривающим ответственность для всех юридических лиц.

В большинстве случаев, по УК РТ и по КоАП РТ, НКО могут привлекаться в ответственности по тем же основаниям и нести ту же ответственность, что и иные юридические лица.

Ниже по тексту будут приведены основные статьи из данных кодексов, по которым НКО чаще всего обращаются за консультациями.

3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

В КоАП РТ имеются статьи, в составе правонарушений которых упоминаются религиозные организации, политические партии, и иные общественные объединения:

1. Статья 474 КоАП РТ позволяет привлечь к ответственности религиозные объединения, если они осуществляют деятельность без государственной регистрации или перерегистрации, в случае нарушения ими правил проведения религиозных мероприятий, обучению религиозным знаниям без разрешения, исполнения молитв, ритуалов в неустановленных местах. Кроме того, религиозные организации могут быть привлечены к ответственности по статье 474(1) КоАП РТ, если они нарушают правила производства, ввоза, вывоза, реализации и распространения религиозной литературы. Проповедческая и просветительская деятельность религиозных объединений так же запрещена в образовательных учреждениях, а также в жилых домах граждан на основании статьи 474(3) КоАП РТ. Налаживание международных связей религиозных организаций без согласования с уполномоченным органом может повлечь наложение штрафа на руководителей данных организаций на основании статьи 474(4) КоАП РТ.
2. Иностранцы лица и лица без гражданства, а также иностранные религиозные организации, в случае нарушения законодательства о религиозных организациях несут ответственность на основании статьи 478 КоАП РТ.
3. Общественные организации, совершившие действия, вышедшие за пределы уставных целей и задач, могут быть привлечены к административной ответственности по статье 475 КоАП РТ.
4. Физические и юридические лица могут быть привлечены к ответственности за финансирование, руководство и участие в деятельности незарегистрированных общественных организаций и религиозных объединений в соответствии со статьями 477 КоАП РТ.
5. На основании статьи 476 КоАП РТ, запрещено финансирование политических партий иностранными физическими и юридическими лицами.

Ниже приводится текст статьи 477 КоАП РТ, в которой упоминаются общественные объединения:

«Статья 477. Руководство и участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных и религиозных объединений и организаций, а также их финансирование.

1. Руководство деятельностью незарегистрированных, или приостановленных или запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных и религиозных объединений и организаций,

- влечет наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти показателей для

расчетов.

2. Участие в деятельности незарегистрированных, или приостановленных и (или) запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных или религиозных объединений и организаций, влечет наложение штрафа в размере от трех до семи показателей для расчетов.

3. Финансирование деятельности незарегистрированных, или приостановленных и (или) запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных или религиозных организаций,

- влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от десяти до двадцати, на должностных лиц - от сорока до пятидесяти и на юридические лица - от двухсот до трехсот показателей для расчетов.»

В других статьях КоАП РТ не указаны НКО, но они могут быть применены в отношении НКО, как и к иным юридическим и физическим лицам. Например, ответственность наступает в случаях, предусмотренных:

1. статьей 94 КоАП РТ (нарушение законодательства о труде);
2. статьей 134 КоАП РТ (несвоевременная выплата заработной платы, пенсии, стипендии, пособия, компенсации и других социальных выплат);
3. статьей 135 КоАП РТ (нарушение законодательства об охране труда);
4. статьей 480 КоАП РТ (нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирований и уличных шествий);
5. статьей 504 КоАП РТ (осуществление деятельности без соответствующей перерегистрации юридического лица, либо учетной регистрации ее представительств и филиалов);
6. статьей 510 КоАП РТ (осуществление без лицензии деятельности требующей лицензирования);
7. статьей 511 КоАП РТ (нарушение лицензионных требований или условий осуществления определенного вида деятельности); а также
8. статьей 515 КоАП РТ (нарушение порядка предоставления государственной статистической отчетности).

Так же как и другие организации, НКО ответственны за нарушение налогового законодательства и могут быть привлечены к ответственности за: уклонение от выплат налогов (по статье 599 КоАП РТ); несоблюдение установленных сроков представления деклараций и налоговых отчетов (по статье 601 КоАП РТ); нарушение порядка удержания и неуплата налога у источника выплаты (по статье 602 КоАП РТ); нарушение требований законодательства РТ о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (по статье 603(1) КоАП РТ); и непредставление налоговому органу необходимых сведений (по статье 616 КоАП РТ).

3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

В УК РТ также присутствует ряд статей, в описании составов преступлений которых упомянуты НКО. В статье 157 УК РТ указано, что никто не может воспрепятствовать деятельности религиозной организации, если она не противоречит законодательству. Статья 158 УК РТ защищает политические партии и общественные объединения от воспрепятствования их законной деятельности. А статья 159 УК РТ направлена на запрет создания политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, посягающих на личность и права граждан. Вышеупомянутые статьи УК РТ касаются непосредственно НКО, т.е. политических партий, религиозных и общественных организаций. Ниже приводится текст упомянутых статей:

Статья 157. Воспрепятствование деятельности религиозной организации

Воспрепятствование не противоречащей закону деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов, если они не нарушают общественный порядок и не сопровождаются посягательствами на права граждан, - наказывается штрафом в размере до пятисот показателей для расчётов либо исправительными работами сроком до двух лет либо арестом на срок до трех месяцев.

Статья 158. Воспрепятствование деятельности политических партий и общественных объединений

Воспрепятствование законной деятельности политических партий, общественных объединений, а равно вмешательство в законную их деятельность, повлекшее существенное нарушение их прав и законных интересов, - наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот показателей для расчётов либо ограничением свободы сроком до трех лет либо арестом на срок до четырех месяцев.

Статья 159. Организация политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, посягающих на личность и права граждан

Организация политических партий общественных объединений или религиозных организаций, деятельность которых сопряжена с применением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность и права граждан, а также руководство таким объединением, - наказывается штрафом в размере от одной тысячи до тысячи пятисот показателей для расчётов либо ограничением свободы на срок до трех лет либо арестом на срок до четырех месяцев, или лишением свободы на срок до трех лет.

Ответственные работники и члены НКО, а также и другие лица в РТ могут быть привлечены к уголовной ответственности по ряду статей из УК РТ. В частности, на основании статья 160 УК РТ запрещается нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирований и уличных шествий, а статья 161 УК РТ предусматривает уголовное наказание за незаконное воспрепятствование проведению собраний, митингов, демонстраций и т.д.

Ответственные работники и члены НКО, так же и иные лица в своей деятельности также несут ответственность по статье 153 УК РТ за нарушение законодательства о труде. НКО также могут быть привлечены к ответственности по статье 153(1) УК РТ за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий или иных выплат. Статья 154 УК РТ привлекает к ответственности за нарушение правил охраны труда. В случае уклонения от уплаты налогов и (или) сборов с юридических лиц, ответственность предусматривается по статье 292 УК РТ.

3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

Законодательство РТ, а именно УК РТ и КоАП РТ, распространяется как на физические, так и на юридические лица. НКО, как юридическое лицо, тоже подпадает под действие этих кодексов. То есть к НКО применимы те же статьи, что и для других организаций, и к НКО не может применяться более строгое наказание. Есть ряд статей в данных кодексах, которые направлены именно на НКО (общественные организации, политические партии, религиозные организации и т.д.), где диспозиция данных статей направлена непосредственно на перечисленные виды НКО.

В заключении необходимо пояснить, что в РТ к НКО не применяются более суровые наказания за правонарушения по сравнению с другими лицами.

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО

В РТ финансирование НКО из государственного бюджета реализуется путём предоставления государственных грантов и государственного социального заказа (ГСЗ).

Реализация государственного финансирования НКО посредством предоставления государственных грантов началась раньше принятия специального Закона о государственном социальном заказе, на основании «Положения о грантах Правительства Республики Таджикистан для общественных объединений в сфере патриотического воспитания молодежи» (Положение о грантах Правительства) в 2005 году.

Нормативно правовые акты (НПА), регулирующие предоставление ГСЗ и государственных грантов для НКО:

1. Конституция РТ;⁸⁶
2. Гражданский кодекс;⁸⁷
3. Закон РТ «О Государственном социальном заказе» (Закон о ГСЗ);⁸⁸
4. Типовое положение о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа;⁸⁹
5. Положение о грантах Правительства;⁹⁰
6. Правила выделения грантов Президента Республики Таджикистан по поддержке и развитию предпринимательской деятельности среди женщин на 2011-2015 годы.⁹¹

Конституция РТ непосредственно не регулирует вопросы, касающиеся государственного финансирования. Важно то, что Конституцией не запрещено финансировать деятельность НКО из государственного бюджета.

Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства по предоставлению ГСЗ и грантов, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

⁸⁶ Конституция РТ от 6 ноября 1994.

⁸⁷ Гражданский кодекс (Часть 1-2) от 30.06.1999 г.

⁸⁸ Закон РТ «О государственном социальном заказе» от 31 декабря 2008 года № 482.

⁸⁹ Типовое положение о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа от "3" мая 2010 года №230.

⁹⁰ Положение о грантах Правительства Республики Таджикистан для общественных объединений в сфере патриотического воспитания молодежи» от "10" мая 2005 года № 167.

⁹¹ Правила выделения грантов Президента РТ по поддержке и развитию предпринимательской деятельности среди женщин на 2011-2015 годы, утвержденные Постановлением Правительства РТ от "2" апреля 2011 года №185.

Закон о ГСЗ устанавливает правовые основы, принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и реализации ГСЗ физическими и юридическими лицами независимо от форм собственности и организационно-правовых форм. Законодательством даны равные условия для всех юридических лиц (как коммерческих, так и некоммерческих,) для участия и выполнения ГСЗ. Хотя практика показывает, что в основном исполнителями ГСЗ являются НКО. Кроме того, в типовом положении о проведении конкурса на исполнение ГСЗ, в качестве исполнителей предусмотрены только НКО.

Типовое положение о проведении конкурса на исполнение ГСЗ определяет порядок проведения конкурса социальных программ государственными органами. Настоящее положение регулирует правовые и организационные отношения при формировании, размещении и исполнении ГСЗ.

Правила выделения грантов Президента РТ по поддержке и развитию предпринимательской деятельности среди женщин на 2011-2015 годы подготовлены с целью поддержки развития предпринимательской деятельности среди женщин. Гранты Президента РТ выделяются женщинам-предпринимателям, отдельным физическим лицам, которые представляют проекты, отвечающие требованиям актуальных для нашего общества проблем, и содействуют вкладу женщин в развитие предпринимательской деятельности и их высокого творческого уровня.

Положение о грантах Правительства РТ для общественных объединений в сфере патриотического воспитания молодежи разработано с целью поддержки молодежных и детских общественных объединений, и общественных объединений, работающих в сфере государственной молодежной политики, привлечения общественных объединений республики к сотрудничеству по разработке и реализации проектов и программ по патриотическому воспитанию молодежи. Данным Положением регламентируется механизм оказания грантовой поддержки проектов и программ общественных объединений республики по патриотическому воспитанию молодежи.

Законодательство РТ в области финансирования НКО путем ГСЗ и государственных грантов, направлено на эффективное и целевое обеспечение использования бюджетных и привлекаемых средств, решение проблем социального значения, содействие улучшению уровня жизни граждан, а также на привлечение к этой деятельности физических и юридических лиц, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, а также широких слоев населения.

Субъектами ГСЗ в РТ являются:

1. Государственный социальный заказчик - органы государственной власти и их структуры, на которых возлагается обязанность осуществлять меры по отбору исполнителя, заключению сторонами договора, финансированию и контролю исполнения ГСЗ. К примеру, в настоящее время в Таджикистане ГСЗ для некоммерческих организаций предоставляют Министерство труда, миграции и социальной защиты населения РТ, Комитет по делам молодежи, спорта и туризма при Правительстве РТ, а также Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве РТ.
2. Исполнители государственного социального заказа - физические и юридические лица (коммерческие и НКО), ставшие победителем конкурса.

4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

ГСЗ разрабатывается и представляется в форме социальных программ и проектов. Социальные программы и проекты разрабатываются ежегодно до разработки государственного бюджета на следующий год, путем определения социально значимых задач органами государственной власти и их структурными подразделениями, в компетенцию которых входит осуществление ГСЗ в конкретной сфере, с привлечением физических и юридических лиц, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

Тематика ГСЗ определяется ежегодно государственными органами (далее - Заказчик) в соответствии с основными приоритетными направлениями их деятельности. К сожалению, роль НКО в процессе определения тематики ГСЗ не указана в законодательстве.

В Таджикистане ГСЗ предоставляется через Министерство труда, миграции и социального обеспечения, а гранты для НКО реализуются через Комитет по делам молодежи, спорта и туризма (далее - Комитет по делам молодежи) и Комитет по делам женщин и семьи (далее - Комитет по делам женщин).

Комитет по делам молодежи с 2005 года ежегодно предоставляет по шесть грантов для молодежных организаций в размере около 2000 долларов для каждой организации. В 2011 году Комитет по делам молодежи предоставил пять грантов из государственного бюджета (общая сумма около 12 000 долларов) и 59 грантов из других источников (по проекту Всемирного Банка) в общей сумме 360 000 долларов.

Комитет по делам женщин ежегодно с 2011 года предоставляет по 80 грантов для женских НКО и женщин-предпринимателей, которые создают рабочие места для женщин в размере 2 миллиона сомони.⁹²

Министерство труда, миграции и социального обеспечения ежегодно с 2009 года предоставляет из бюджета государственный социальный заказ для НКО, которые оказывают социальные услуги для детей с ограниченными возможностями, одиноких и престарелых в размере 1,8 миллиона сомони.⁹³

4.3. Порядок проведения конкурса на получение государственного финансирования

Порядок объявления конкурса

Процедура предоставления ГСЗ установлена согласно вышеуказанным НПА, в частности, согласно Закону о ГСЗ и Типовому положению о проведении конкурса на исполнение ГСЗ.

Размещение ГСЗ производится в форме открытых публичных конкурсов. Конкурс является прозрачным для всех организаций и направлен на привлечение новых сил к решению социальных проблем, поддержку и кооперацию усилий всех организаций, предоставляющих социальные услуги по направлениям, предусмотренным Законом РТ о ГСЗ.

Условия и порядок проведения конкурса определяются государственным заказчиком и публикуются в средствах массовой информации. Объявление о проведении конкурса социальных программ (проектов), публикуется на государственном или же на русском

⁹² Постановление Правительство РТ «Об учреждении грантов Президента РТ в области предпринимательской деятельности среди женщин на 2011-15 годы от 02 апреля 2011 (с изменениями от 05 декабря 2013 года №579).

⁹³ Сомони – национальная валюта Республики Таджикистан.

языках, в срок не менее 30 дней до проведения конкурса. Опубликование объявлений на государственном языке является обязательным условием, но на практике, объявления публикуются на государственном и русском языках.

Заказчик организует информационное обеспечение конкурса, в том числе определяет текст объявления о конкурсе, который должен содержать:

- тему конкурса;
- требования к участникам конкурса и проектным предложениям;
- сроки начала и окончания приема проектных предложений на участие в конкурсе.

Кроме того, Заказчик составляет форму проектной заявки, где указываются определенные требования для исполнителей. Такие формы заявки есть у Комитета по делам молодежи, а также, у Министерства труда и социальной защиты населения. Формы заявки бывают разные в зависимости от тематики и требований по проектам.

Порядок создания конкурсной комиссии

С целью организации и проведения конкурса, Заказчиком создаются отдельные конкурсные комиссии (далее - Комиссии) при каждом объявлении конкурса. Количественный состав Комиссии определяется Заказчиком и должен состоять из представителей Заказчика и независимых внешних экспертов. Количество внешних экспертов составляет не менее 30 % от общего числа всех членов Комиссии. Кандидатуры независимых внешних экспертов предлагаются НКО. НКО имеют право направлять свои письменные предложения по кандидатурам внешних экспертов со дня объявления о конкурсе.

Заказчик регистрирует и ведет учет предложений НКО по кандидатурам независимых внешних экспертов. Представители НКО могут быть тоже включены в состав экспертов. При этом эти НКО, представители которых являются членами данной комиссии, теряют право участвовать в конкурсе. В состав Комиссии входят представители центральных органов исполнительной власти РТ, на которых возложено исполнение программы и проектов ГСЗ.

Порядок подачи заявок на получение финансирования

К конкурсу на получение ГСЗ допускаются организации, которые представляют социальные программы (проекты), отвечающие установленным требованиям ГСЗ. Эти требования указаны в Типовом положении о предоставлении ГСЗ.

Участники должны:

- иметь банковский расчетный счет;
- иметь опыт работы не менее одного года в сфере объявленной конкурсной программы.

Кроме того, заказчик может включить и другие требования к участникам.

После объявления конкурса Заказчик по факту обращения НКО, желающей принять участие в конкурсе, регистрирует обратившуюся организацию в журнале регистрации на выдачу формы заявки на конкурс. После регистрации Заказчик представляет заявителю под роспись следующие документы:

- перечень обязательных документов, необходимых для предоставления участникам конкурса;

- бланк или форму заявки на конкурс, образец которого утверждается соответствующими министерствами и ведомствами.

Участники конкурса заполняют форму заявки утвержденной Заказчиком и прикладывают к ней все необходимые документы для участия в конкурсе и предоставляют Заказчику.

Заказчик принимает проектные предложения, и по итогам проверки наличия и соответствия всех необходимых документов, их надлежащего оформления, производит регистрацию проектных предложений на участие в конкурсе.

Порядок рассмотрения заявок

После регистрации проектных предложений, Заказчик выносит их на рассмотрение Комиссии.

Комиссия осуществляет следующие задачи:

- определяет представленный проект, который отвечает требованиям конкурса и норм отбора;
- выносит решение по каждому проектному предложению с обоснованием в случае отказа в финансировании, и замечаниями в случае необходимости незначительной доработки проектного предложения;
- формирует список проектных предложений, победивших на конкурсе, для вынесения его на утверждение Заказчика;
- рассматривает смету расходов по проектным предложениям, победившим в конкурсе.

Победители конкурса получают статус исполнителей ГСЗ. После чего, между Заказчиком и исполнителем заключается Договор на выполнение ГСЗ.

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве

В Таджикистане имеется ряд НПА, направленных на предотвращение терроризма и экстремизма. В них также присутствуют статьи, рассматривающие НКО, как специальный субъект преступления. Основными законами, регулирующими вопросы, связанные с терроризмом и экстремизмом, являются:

- Закон РТ «О борьбе с экстремизмом»⁹⁴;
- Закон РТ «О борьбе с терроризмом»⁹⁵;
- Уголовный кодекс РТ.⁹⁶

В Законе РТ «О борьбе с экстремизмом» указано что, общественные объединения, религиозные и иные НКО несут ответственность, если их цели и задачи направлены на экстремистскую деятельность.⁹⁷

⁹⁴ Закон РТ «О борьбе с экстремизмом», от 8 декабря 2003 года.

⁹⁵ Закон РТ «О борьбе с терроризмом», от 16 ноября 1999 года.

⁹⁶ Уголовный кодекс РТ, от 21 мая 1998 года (УК РТ).

⁹⁷ Статья 12 Закона РТ «О борьбе с экстремизмом».

Закон также даёт право должностному лицу приостановить деятельность общественного объединения или религиозной организации.⁹⁸ В случае приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации, приостанавливаются их права, а также права их региональных и других структурных подразделений, как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением использования для осуществления расчетов, связанных с хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов и расчетов по трудовым договорам.

В Законе РТ «О борьбе с терроризмом» указано, что Министерство юстиции является одним из субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом, и ведет контроль за общественными объединениями и политическими партиями, зарегистрированными в установленном порядке⁹⁹.

В УК РТ статьи 179; 179(1); 179(2); 179(3) направленные против терроризма и статьи 307(1); 307(2); 307(3); 307(4); направленные против экстремизма имеют силу для всех субъектов, физических и юридических лиц, в том числе НКО.

5.2. Анализ применения законодательства на практике

Нам не известны случаи, когда антитеррористическое или антиэкстремистское законодательство на практике применялось бы специально для ограничения деятельности НКО.

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО

6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО

Действующее законодательство РТ напрямую не запрещает функционирование неформальных организаций на территории РТ.

Однако статья 477 КоАП предусматривает ответственность за: руководство деятельностью незарегистрированных общественных и религиозных объединений и организаций; участие в деятельности незарегистрированных общественных или религиозных объединений и организаций; финансирование деятельности незарегистрированных общественных или религиозных организаций влечет наложение штрафов разных размеров.

Данную статью КоАП можно рассматривать как запрет на существование неформальных (незарегистрированных) общественных объединений в Таджикистане.

6.2. Анализ применения законодательства на практике

Однако, по нашей информации статья 477 КоАП применяется крайне редко. Большинство неформальных организаций существует и ведет деятельность без каких-либо ограничений со стороны государства. Примером являются сельские организации.

⁹⁸ Статья 13 Закона РТ «О борьбе с экстремизмом».

⁹⁹ Статья 9 Закона РТ «О борьбе с терроризмом»

На территории РТ функционируют более 1000 неформальных организаций под названием «Сельские организации (Village organizations)», которые были созданы жителями этих сел по проектам разных донорских организаций, для решения местных социально экономических проблем населения.

Такие организации имеют свой устав и другие внутренние документы, регулирующие цели деятельности таких организаций. Они сделали большой вклад в развитие и решение вопросов села, но не смогли участвовать в программах на получение малых грантов от донорских организаций, так как одним из условий доноров часто было то, чтобы организация имела счет в банке. Данное требование стало причиной для некоторых неформальных организаций пройти регистрацию, чтобы иметь статус юридического лица, получить право участвовать в гражданском обороте, открывать счета в банке и заключать контракты с донорскими организациями для получения гранта.

Практика показала, что сельские организации имели очень слабый потенциал для ведения своей деятельности в соответствии с требованиями законодательства как юридические лица, так как впоследствии у них начались проблемы с государственными органами по оплате налогов и предоставления отчетности. Эта практика подтолкнула Правительство РТ к принятию специального Закона «Об органах общественной самодеятельности», который в некоторой степени приравнивал статус таких организаций к юридическим лицам.

Орган общественной самодеятельности проходит учетную регистрацию на территории села или поселка (диамата) по месту расположения, о чем вносится запись в их уставы. В случае отсутствия поселка или села (диамата) на административно-территориальной единице учетная регистрация проводится в местном исполнительном органе государственной власти. Учетная регистрация имеет уведомительный характер. Орган общественной самодеятельности может иметь свой банковский счет, печать и бланки, а также, может сотрудничать с государственными, негосударственными организациями и международными организациями, действующими в Таджикистане.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Статья 2 Закона РТ «Об органах общественной самодеятельности».

ТУРКМЕНИСТАН

1. Правовое регулирование иностранной помощи

1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи

Получение грантов ОО в Туркменистане возможно на основании статьи 29 (Источники финансирования деятельности общественных объединений) Закона об ОО, установившей, что в числе источников финансирования ОО может быть «целевое финансирование и поступления в порядке, установленном законодательством Туркменистана, от юридических лиц, в том числе от иностранных некоммерческих и бюджетных организаций (в виде грантов)».

Вопросы получения иностранного финансирования туркменскими юридическими лицами регулируются постановлением Президента Туркменистана от 18 января 2013 г. № 12792 “О государственном учете иностранных проектов и программ безвозмездной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов” (далее – Постановление), которым установлен порядок государственного учета и ведения в Туркменистане единого реестра проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов. В соответствии с Постановлением, создана Государственная комиссия по координации и контролю деятельности по государственному учету проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов (п. 1 Постановления). На Министерство иностранных дел Туркменистана возложена (п. 3 Постановления) функция по коммуникации между иностранными донорами и национальными получателями помощи и грантов.

Данное Постановление регулирует порядок государственной регистрации проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов; порядок приостановления и прекращения деятельности по реализации проектов и программ помощи; Единый Государственный реестр проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов; статус и порядок работы Государственной комиссии по координации и контролю деятельности государственной регистрации проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, грантов.

Данным Постановлением утвержден Порядок государственного учета и ведения в Туркменистане единого реестра проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов (далее – Порядок), который определяет процедуру государственной регистрации в Туркменистане проектов и программ иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов, а также ведения Единого государственного реестра иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов.

Переговорный процесс по предоставлению юридическим и физическим лицам Туркменистана различной иностранной безвозмездной помощи осуществляется через

Министерство иностранных дел Туркменистана (МИД). На МИД возложена обязанность обеспечить принятие обращений зарубежных государств, международных организаций, финансовых учреждений, иностранных компаний и фондов, общественных объединений и религиозных организаций, физических лиц, связанных с предоставлением министерствам и отраслевым ведомствам Туркменистана, общественным объединениям, религиозным группам и религиозным организациям, а также другим юридическим и физическим лицам проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов. В соответствии с Постановлением, МИД отправляет полученные обращения уполномоченным государственным органам, курирующим отдельные сферы, предприятия и организации (например, в случае если обращение связано с медицинским учреждением – в Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Туркменистана, если с заповедником – в Министерство охраны природы) для определения необходимости всех видов предоставляемой иностранной помощи, а также указанным в них юридическим и физическим лицам. Уполномоченные государственные органы изучают их на соответствие законодательству и через МИД информируют соответствующие государственные органы, осуществляющие регистрацию (Министерство адalat (юстиции) для ОО) о своем заключении насчёт необходимости всех видов выдаваемой иностранной помощи.

1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления

Порядок регулирует все виды иностранной помощи. Хотя он перечисляет такие виды помощи как, проекты и программы безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также гранты, в Порядке не дается определение различных видов безвозмездной иностранной помощи.

Пунктом 3 Порядка дано юридическое определение понятия проектов и программ всех видов иностранной помощи и грантов. Таковыми признаются “проекты, программы, гранты, а также наличные и безналичные средства, выделяемые для их реализации, в том числе, иностранная валюта, товары и средства, выполняемые работы и предоставляемые услуги, осуществляемые в Туркменистане по разным направлениям, за счет помощи и средств, предоставляемых на безвозмездной основе иностранными государствами, международными организациями, финансовыми институтами, иностранными компаниями и фондами, общественными объединениями и религиозными организациями, а также физическими лицами, министерствам, ведомствам Туркменистана, общественным объединениям и религиозным организациям, а также физическим и юридическим лицам”.

Несколько иную природу имеют выделяемые гранты. Средства, указанные в грантах, предоставляются для достижения конкретной цели. А мероприятия по претворению данной цели выполняются на основании договора с конкретным ОО, юридическим или физическим лицом. Последовательность осуществления деятельности по гранту, периодические отчеты по выполняемой работе и освоению финансовых средств, а также отчет по выполнению гранта предоставляются грантодателю в соответствии с условиями договора и в Министерство адalat в установленные Порядком сроки и по установленной форме.

Нужно иметь в виду, что регистрации подлежит иностранная помощь в любом виде, включая денежные средства, товары и услуги, независимо от размера или стоимости.

1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи

По всем видам иностранной помощи спонсоры обращаются в МИД (п. 5 Порядка), который отправляет материалы для изучения уполномоченными государственными органами,

курирующими отдельные сферы, предприятия и организации (например, в случае если обращение связано с медицинским учреждением – в Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Туркменистана, если с заповедником – в Министерство охраны природы и т.д.) Уполномоченные органы изучают их на соответствие законодательству и через МИД информируют соответствующие государственные органы, осуществляющие регистрацию (Министерство адалат - когда получателем является общественное объединение) о заключении насчёт необходимости предлагаемой иностранной помощи (п. 6 Порядка). Государственные органы, осуществляющие регистрацию, рассмотрев заявления изъявивших желание получить иностранную помощь, готовят материалы и свое заключение для рассмотрение данного вопроса на заседании Государственной комиссии по координации и контролю над государственной регистрацией проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов (п. 7 Порядка). По результатам рассмотрения заявления получателя иностранной помощи, Государственная комиссия информирует получателя о своем решении (разрешить или отказать в разрешении на получение помощи). Государственная комиссия заседает один раз в месяц. Иных сроков рассмотрения заявок на получение иностранной помощи не предусмотрено.

В случае необходимости, если у комиссии возникли дополнительные вопросы, требующие разъяснений, принятие окончательного решение по данному вопросу может быть отложено (п. 15 Порядка).

Основанием для отказа в регистрации всех видов иностранной помощи является:

- предоставление недостоверной информации о получателе иностранной помощи;
- предоставление недостоверной информации об иностранных спонсорах;
- отсутствие у получателя иностранной помощи возможности для осуществления предложенной программы или проекта;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Порядок обжалования решений Государственной комиссии не предусмотрен.

НКО (которые в Туркменистане существуют только в форме общественных объединений) обязаны регистрировать полученную иностранную помощь в Министерстве адалат Туркменистана через соответствующие вelayтские (областные) отделы адалат, а в городе Ашхабад непосредственно в Министерстве (п. 23 Порядка.) После положительного решения Государственной комиссией вопроса об одобрении получения иностранной помощи, Министерство осуществляет процедуру государственной регистрации проектов и программ всех видов иностранной помощи и грантов путем включения сведений о проекте, программе или гранте в Реестр с присвоением идентификационного номера или символа. Министерство выдает НКО заключение о государственной регистрации по установленной законодательством форме. (п. 25 Порядка.)

После получения НКО заключения о государственной регистрации - получатели иностранной помощи обязаны предоставлять Министерству адалат информацию по всем видам иностранной помощи, предоставляемой иностранными спонсорами, включая информацию об одобренной планируемой деятельности, а также отчеты о действующей и завершённой иностранной помощи (п. 27 Порядка.)

Контроль за использованием иностранной помощи осуществляется, прежде всего, банками в процессе прохождения платежей по помощи и грантам, а также налоговой службой. При поступлении помощи в форме какого-либо имущества из-за рубежа, контроль за

законностью пересечения имуществом таможенной границы осуществляют таможенные органы Туркменистана.

Банковское регулирование осуществляется в общем порядке, как это установлено Законом Туркменистана от 01 октября 2011 г. “О валютном регулировании и валютном контроле во внешнеэкономических отношениях”. В соответствии со ст. 16 указанного закона, валютные операции между резидентами и нерезидентами, связанные с передачей имущества и выполнением работ (оказанием услуг) на территории Туркменистана, осуществляются только в национальной валюте. Однако, в соответствии с частью 3 ст. 16 Закона, если валютные операции, связанные с передачей имущества и выполнением работ или оказанием услуг резидентами для нерезидентов, осуществляются в безналичном виде, то они могут быть совершены и в иностранной валюте. Эта норма закона позволяет туркменским ОО получать валютные средства в безналичном виде при выполнении работ или предоставлении услуг, связанных с полученным грантом.

Анонимные банковские трансферы невозможны. Эпизодические случаи незначительных наличных пожертвований не влияют существенно на финансовую устойчивость ОО. Нам не известна практика предоставления или получения ОО крупных пожертвований наличными. Это вытекает из Порядка открытия и ведения уполномоченными банками счетов в иностранной валюте на территории Туркменистана, утвержденного Центральным банком Туркменистана 22 марта 1995 г. В соответствии с пунктом 1 данного порядка, все юридические лица, вне зависимости от форм собственности, обязаны хранить средства в иностранной валюте на счетах в уполномоченных банках Туркменистана. Этим же Порядком установлен режим текущих валютных счетов и порядок зачисления иностранной валюты на текущий валютный счет. Кроме того, в нормах статьи 8 Закона “О валютном регулировании и валютном контроле во внешнеэкономических отношениях” определен порядок регистрации валютных операций в установленных Законом случаях.

1.4. Анализ применения законодательства на практике

Порядок регистрации иностранной помощи является сложным. Не всем НКО удается зарегистрировать иностранную помощь, и регистрация занимает продолжительное время (два и более месяца). Сложность заключается в необходимости для ряда государственных органов рассмотреть и дать свое заключение прежде, чем организация-получатель сможет получить иностранную помощь. Так, например, требуется участие МИД, уполномоченного органа (одного или более, например, отраслевого государственного органа, органа местного управления), Министерства адалат как регистрирующего органа, и Государственной комиссии. Каждый из вышеназванных органов имеет широкие полномочия принять решение о нецелесообразности получения помощи. В то же время, Порядок не устанавливает четких сроков рассмотрения заявок и принятия решений. Не предусмотрен и порядок обжалования отказов в принятии иностранной помощи.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО

Контроль за соответствием деятельности общественных объединений Конституции Туркменистана, иным нормативным правовым актам Туркменистана и их учредительным документам осуществляет Министерство адалат Туркменистана.¹⁰¹ Надзор за выполнением

¹⁰¹ Статья 32 Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» от 3 мая 2014 г.

общественными объединениями существующих норм могут осуществлять экологические, пожарные, санитарно-эпидемиологические и иные уполномоченные органы государственного надзора. Надзор за финансово-хозяйственной деятельностью общественных объединений осуществляют финансовые и налоговые органы в пределах их компетенции.¹⁰²

Министерство адалат Туркменистана вправе:

- запрашивать у руководящих органов общественных объединений их учредительные документы;
- направлять своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых общественными объединениями; и
- получать разъяснения от членов общественного объединения и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава ст. 32 Закона.

2.2. Административные процедуры для проведения проверок

Специальных административных процедур законодательством Туркменистана не установлено. Законом Туркменистана «Об общественных объединениях» (Закон об ОО) установлено, что надзор за точным и единообразным соблюдением общественными объединениями законов и иных нормативных правовых актов Туркменистана осуществляет Генеральный прокурор Туркменистана и подчинённые ему прокуроры; а контроль за соответствием деятельности общественных объединений Конституции Туркменистана, иным нормативным правовым актам Туркменистана и их учредительным документам осуществляет Министерство адалат Туркменистана.

В соответствии со ст. 33 Закона об ОО экологические, пожарные, санитарно-эпидемиологические и иные уполномоченные органы государственного надзора могут осуществлять проверки выполнения общественными объединениями существующих норм, относящихся к их компетенции. Финансовые и налоговые органы осуществляют надзор за финансово-хозяйственной деятельностью общественных объединений в пределах своей компетенции.

В случае нарушения требований Конституции, законодательства Туркменистана, а также положений их уставов, если общественному объединению Министерством адалат Туркменистана было вынесено письменное предупреждение и общественное объединение в установленные сроки не устранило нарушения, послужившие основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщило о его устранении с представлением подтверждающих документов, по заявлению Министерства адалат Туркменистана решением суда деятельность общественных объединений может быть приостановлена на срок до шести месяцев.¹⁰³

В случае неустранения общественным объединением выявленных нарушений в указанные сроки Министерство адалат Туркменистана подаёт в суд заявление о его ликвидации.

2.3. Виды проверок НКО

На практике регулярные проверки осуществляются только налоговыми органами в части соблюдения законодательства и уплаты налогов, а также пожарными органами. Как

¹⁰² Статья 33 Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» от 3 мая 2014 г.

¹⁰³ Статья 34 Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» от 3 мая 2014 г.

правило, налоговые службы ограничиваются камеральной проверкой налоговых деклараций, поскольку размер доходов и подлежащих уплате в государственный бюджет налогов у ОО является незначительным. Органы пожарного надзора проводят регулярные плановые проверки соблюдения противопожарной безопасности, а также контрольные проверки устранения выявленных нарушений.

Внеплановые проверки Министерством адалат, прокуратурой могут быть произведены в случае осуществления общественным объединением деятельности, не предусмотренной его уставом, либо совершения запрещённых действий. Основанием для таких проверок может служить заявление граждан либо выявление нарушений соответствующими уполномоченными государственными органами.

2.4. Анализ применения законодательства на практике

Как уже отмечалось, впервые за последние 5-7 лет состоялись проверки ОО со стороны Министерства адалат после принятия нового закона об ОО в 2014. Проверялись учредительные документы, протоколы органов управления и финансовое состояние в пределах обычных проверок налоговой службы.

Так сотрудниками налоговых органов, а также представителями Министерства адалат Туркменистана были проведены проверки ОО Кейик Окара, Агама и Енме. В ходе проверок не было выявлено каких-либо нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, а также в уставной деятельности.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

Административная ответственность за нарушение порядка организации работы общественного объединения предусмотрена рядом статей Кодекса об административных правонарушениях Туркменистана (КоАП), в частности: статья 60. Нарушение прав граждан на свободу убеждений и их свободное выражение; статья 62. Посягательство на национальное равноправие граждан и целостность территории Туркменистана; статья 63. Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов и демонстраций; статья 65. Нарушение порядка организации работы общественного объединения; и статья 97. Нарушение порядка предоставления и получения иностранной помощи. Далее мы рассмотрим эти статьи.

В новой редакции КоАП законодатель существенно расширил круг действий, являющихся нарушением порядка организации работы общественного объединения и субъектов, подлежащих ответственности.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 65 КоАП, административная ответственность в виде штрафа в размере от пяти (500 манатов) до десяти (1000 манатов) размеров базовой величины наступает за уклонение от государственной регистрации общественного объединения, а также руководство деятельностью ликвидированных общественных объединений, а равно общественного объединения, деятельность которого прекращена или запрещена в порядке, установленном законодательством Туркменистана, или участие в их деятельности.

Таким образом, если ранее ответственность за уклонение от государственной регистрации наступала только для учредителей или руководителей общественного объединения, то в соответствии с новой нормой к ответственности могут быть привлечены все участники незарегистрированного общественного объединения.

Ответственности за осуществление уставной деятельности подлежат не только руководители, но и участники ликвидированных и запрещенных общественных объединений, а также объединений, деятельность которых прекращена, например, путем административного приостановления деятельности.

Частью 2 статьи 65 КоАП введена административная ответственность за нарушение порядка распространения информации о ликвидированных общественных объединениях, а равно о тех, деятельность которых прекращена или запрещена в порядке, установленном законодательством Туркменистана, без указания на них. Указанное правонарушение влечёт наложение штрафа в размере от двух (200 манатов) до пяти (500 манатов) размеров базовой величины. Субъектами правонарушения, наряду с руководителями объединения не опубликовавшими информацию о его ликвидации, могут стать – в условиях отсутствия судебной практики – любые лица, распространяющие информацию об объединениях, утративших правоспособность в результате ликвидации, запрещения или приостановления деятельности, как о действующих.

Жестко регламентируя деятельность общественных объединений, законодатель усилил ответственность и в вопросах финансирования таких структур.

Наряду с административной ответственностью за получение общественным объединением, в том числе не имеющим государственной регистрации, а также его членами или участниками финансовой, материальной и иной помощи от физических и юридических лиц иностранных государств с нарушением установленного законодательством Туркменистана порядка регистрации такой помощи, принята норма, устанавливающая ответственность для туркменских юридических и физических лиц, осуществляющих финансирование объединений, не имеющих государственной регистрации либо осуществляющих деятельность после официальной ликвидации, запрета или приостановления деятельности. В соответствии с частью 3 статьи 65 КоАП, финансирование деятельности таких объединений влечёт наложение штрафа в размере от пяти (500 манатов) до десяти (1000 манатов) размеров базовой величины с конфискацией финансовых средств или без таковой.

Существенно изменены и усилены санкции за получение иностранной помощи с нарушением порядка ее регистрации. Частью 4 статьи 65 КоАП установлено, что виновные в этом физические лица подвергаются штрафу в размере от двух (200 манатов) до пяти (500 манатов), а должностные лица - от пяти (500 манатов) до десяти (1000 манатов) размеров базовой величины. Одновременно введена административная ответственность для юридических лиц: штраф от пятидесяти (5000 манатов) до ста (10000 манатов) размеров базовой величины. При привлечении к ответственности физических, должностных и юридических лиц финансовые, материальные и иные противоправно полученные средства подлежат конфискации.

Целям упорядочения уставной деятельности общественных объединений служит впервые принятая норма части 5 статьи 65 КоАП.

В соответствии с ней установлена административная ответственность в виде штрафа для физических лиц в размере до двух (200 манатов), для должностных лиц объединений - до пяти (500 манатов) и для самого юридического лица - до десяти (1000 манатов) размеров базовой величины или административное приостановление его деятельности на срок до

шести месяцев за осуществление общественным объединением деятельности, не предусмотренной его уставом, а равно за совершение запрещённых действий или осуществление деятельности запрещённым общественным объединением либо осуществление какой-либо деятельности от его имени.

Еще одной новеллой, реализующей политику жесткого контроля за финансированием деятельности из иностранных источников, является статья 97 “Нарушение порядка предоставления и получения иностранной помощи” КоАП.

Введена административная ответственность (часть 1 статьи 97 КоАП) за предоставление иностранными физическими или юридическими лицами иностранной помощи для осуществления деятельности, запрещённой законодательством Туркменистана. Как следует из диспозиции этой нормы, субъектами административного правонарушения будут являться иностранные физические или юридические лица.

При этом санкция статьи - административное выдворение за пределы Туркменистана с временным ограничением въезда в Туркменистан сроком до пяти лет с конфискацией иностранной помощи или без таковой - предусмотрена только для физического лица.

Как представляется, на практике, в случае привлечения иностранного юридического лица к административной ответственности за такое правонарушение, ответственность предприятия или организации ограничится недоставленной туркменскому бенефициару иностранной помощи, которая может быть конфискована. Иных законных санкций для юридического лица в действующем законодательстве не предусмотрено.

Часть 2 статьи 97 КоАП, не указывая на статус и гражданство субъекта правонарушения, предусматривает ответственность в виде штрафа в размере до десяти размеров базовой величины с конфискацией иностранной помощи за получение иностранной помощи для осуществления экстремистской деятельности или других действий, запрещённых законодательством Туркменистана.

Такая же ответственность наступает за хранение и перемещение объектов помощи или использование иностранной помощи для финансирования политических партий, подготовки и проведения выборов, референдумов, досрочного прекращения полномочий депутатов, членов халк маслахаты, Генгешей, организации и проведения собраний, митингов, демонстраций и других массовых мероприятий, изготовления и распространения агитационных материалов, проведения среди населения политических и иных видов массовой агитационной работы. Общие формулировки этой нормы, даже с учетом того, что рассмотрение предусмотренных статьей 97 КоАП административных дел входит в компетенцию судов, позволяют применять ее за целый ряд действий на основе субъективной оценки уполномоченных органов, на чем следует особо остановиться.

Состав административного проступка образуется уже на стадии целевого получения иностранной помощи “для осуществления экстремистской деятельности или других действий, запрещённых законодательством Туркменистана”. При этом следует иметь в виду, что в действующем законодательстве Туркменистана и в самой норме не определен круг “других действий, запрещённых законодательством”, что позволяет расширительно толковать и применять указанную норму.

Также состав административного проступка образует хранение, перемещение и использование иностранной помощи для финансирования политических партий, подготовки и проведения общественно-политических мероприятий - выборов представительных органов власти и органов самоуправления, на что особенно нужно

обратить внимание общественным объединениям, принимающим участие в избирательных кампаниях на основании и в соответствии со статьей 21 Закона об ОО.

Частью 3 статьи 97 КоАП установлена административная ответственность в виде штрафа в размере от двух до пяти размеров базовой величины за нарушение порядка получения и использования иностранной технической, финансовой, гуманитарной и иной помощи, установленного законодательством Туркменистана. Указанная норма фактически дублирует норму части 4 статьи 65 КоАП, установившую административную ответственность за получение иностранной помощи без соответствующей регистрации. Кроме того, ею предусмотрена ответственность за нецелевое использование полученной помощи. Поскольку в диспозиции нормы части 3 статьи 97 КоАП отсутствует указание на субъекты данного правонарушения, к ответственности могут быть привлечены как физические, так и должностные и юридические лица, виновные в нецелевом использовании иностранной помощи.

3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

Нормы Уголовного кодекса Туркменистана не предусматривают специфичной уголовной ответственности за деятельность ОО.

3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

Правонарушения для ОО и их членов четко установлены и сравнение с правонарушениями по другим административным составам невозможно. Применяемые санкции за правонарушения в деятельности ОО сопоставимы с другими правонарушениями и нельзя сказать, что они более строгие.

Санкции за одно и то же правонарушение могут одновременно применяться к нескольким лицам, поскольку диспозиция отдельных статей устанавливает различную ответственность за правонарушение самого юридического лица – ОО, руководителей ОО и участников, например, часть 4 статьи 65 КоАП.

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО

Специального законодательства, предусматривающего государственное финансирование НКО в Туркменистане, не существует. На практике, государством финансируются ГОНГО посредством субсидий, с определением финансируемых организаций в государственном бюджете поименно. О выделении грантов нам не известно. Теоретически социальный заказ возможен по правилам, установленным Законом «О тендерах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»¹⁰⁴ (далее - Закон о тендерах).

4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

¹⁰⁴ Закон Туркменистана «О тендерах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 20 декабря 2014 г.

Информация о том, сколько денег выделяется в госбюджете на финансирование НКО, а также какими государственными органами осуществляется финансирование, к сожалению, недоступна.

В действующем законодательстве, регулирующем деятельность общественных объединений, в том числе и отраслевых, отсутствуют нормы, предписывающие осуществление финансирования деятельности ОО.

4.3. Порядок проведения конкурса на получение государственного финансирования

НКО наряду с другими субъектами хозяйствования, теоретически могут участвовать в конкурсе на государственный заказ в соответствии с новым Законом о тендерах. Однако на практике нам такие случаи не известны. Ниже мы приводим отдельные статьи из вышеназванного закона, устанавливающие порядок проведения тендеров.

Порядок проведения тендеров по выбору поставщиков товаров, работ, услуг для государственных нужд описан в статье 17 Закона о тендерах:

Статья 17. Порядок и формы проведения тендера

1. Тендер по выбору поставщика (подрядчика) товаров, работ, услуг для государственных нужд проводится организатором тендера в соответствии с Порядком проведения тендеров по выбору поставщиков товаров, работ, услуг для государственных нужд, в том числе для бюджетных учреждений, требованиями и условиями, предъявляемыми к поставщику (подрядчику) по осуществлению поставок инновационных и высокотехнологичных товаров, работ и услуг, утверждаемыми Кабинетом Министров Туркменистана.
2. Выбор поставщиков (подрядчиков) осуществляется тендерной комиссией по результатам тендера.

Статья 9. Тендерная комиссия

1. Для проведения тендеров организатор тендера создаёт тендерную комиссию в составе не менее пяти человек.
2. Тендерная комиссия осуществляет следующие функции:
 - 1) принимает решение о сроках представления тендерных заявок (котировок), в необходимых случаях - о продлении этих сроков;
 - 2) принимает тендерные заявки (котировки), осуществляет их регистрацию;
 - 3) принимает решение об отказе в участии в тендере в случаях, предусмотренных частью первой статьи 14 настоящего Закона;
 - 4) ведёт журнал регистрации, в котором фиксируются регистрация (отказ в регистрации) тендерной заявки (котировки), заявки на предквалификационный отбор;
 - 5) в срок, указанный в тендерной документации, в порядке очерёдности зарегистрированных заявок производит вскрытие конвертов с тендерной и квалификационной документацией оферентов, о чём составляет протокол;
 - 6) проводит оценку тендерных заявок, используя процедуры и критерии, предусмотренные тендерной документацией, в соответствии с настоящим Законом;
 - 7) принимает решение по выбору победителя или принимает другое соответствующее решение по результатам тендера, а также утверждает результаты тендера путём составления протокола;

8) осуществляет иные необходимые действия, связанные с проведением тендерных процедур, в соответствии с законодательством Туркменистана.

Порядок подачи заявок на получение финансирования

Поскольку в Туркменистане отсутствует государственное финансирование, то у нас нет информации о таком финансировании. Представление заказчиком заявки на поставку товаров, работ, услуг осуществляется в порядке, установленном организатором тендера согласно статье 8 Закона о тендерах.

Статья 8. Организатор тендера

Организатор тендера:

1) осуществляет на основании заявки заказчика на поставку товаров, работ и услуг организацию и проведение тендера.

Представление заказчиком заявки на поставку товаров, работ, услуг осуществляется в порядке, установленном организатором тендера;

2) в случаях, установленных частью первой статьи 16 настоящего Закона, проводит предварительную квалификацию потенциальных поставщиков (подрядчиков);

3) устанавливает:

а) форму тендера;

б) условия поставок по тендеру;

в) сумму специального (тендерного) сбора, размер обеспечения исполнения договора поставки (подряда);

4) разрабатывает тендерную документацию, а также проводит ознакомление потенциальных поставщиков (подрядчиков) с тендерной документацией и даёт необходимые разъяснения;

5) обеспечивает в соответствии с выбранной формой проведения тендера публикацию извещений о тендерах на поставки в средствах массовой информации или направляет в письменной форме приглашение к участию в тендере (или запрос котировки) потенциальным поставщикам (подрядчикам);

6) обеспечивает оценку представленных тендерных заявок (котировок);

7) принимает решение о заключении договора поставки (подряда) с oferentом, тендерная заявка (котировка) которого признана экономически наиболее выгодной;

8) представляет в Кабинет Министров Туркменистана на согласование протокол о результатах тендера по выбору поставщика (подрядчика) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для особо важных государственных объектов;

9) рассматривает жалобы потенциальных поставщиков (подрядчиков) или oferentов и принимает по ним решения;

10) признаёт тендер несостоявшимся или отменяет тендер в случаях, предусмотренных статьёй 26 настоящего Закона;

11) обеспечивает:

а) меры по выполнению требований законодательства Туркменистана о противодействии легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма;

б) сбор и хранение в течение пяти лет тендерных заявок (котировок), а также иных документов, касающихся тендерных процедур и осуществления поставок;

12) осуществляет иные необходимые действия, связанные с проведением тендерных процедур, в соответствии с законодательством Туркменистана.

Порядок рассмотрения заявок

Конверты с тендерными заявками (котировками) вскрываются в срок и в определённом месте, которые указаны в тендерной документации, согласно статье 24 Закона о тендерах.

Статья 24. Вскрытие конвертов с тендерными заявками (котировками)

1. Конверты с тендерными заявками (котировками) вскрываются в срок и в определённом месте, которые указаны в тендерной документации. Срок вскрытия конвертов с тендерными заявками (котировками) должен совпадать со сроком окончательного представления тендерных заявок (котировок).
2. Оференты или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов с тендерными заявками (котировками).
3. Наименование и адрес каждого оферента, чей конверт с тендерной заявкой (котировкой) был вскрыт, а также цена тендерной заявки (котировки), формы, сумма обеспечения исполнения договора поставки (подряда), другие существенные условия поставок, предложенные оферентом, незамедлительно объявляются лицам, присутствующим при вскрытии конвертов с тендерными заявками (котировками), и отражаются в протоколе вскрытия конвертов с тендерными заявками (котировками).

Критерии оценки заявок, переговоры

Тендерная заявка (котировка) признаётся победившей (экономически наиболее выгодной и соответствующей условиям поставок), если внесённая ею оферта по существу отвечает требованиям тендерной и квалификационной документации и является экономически наиболее выгодной, в том числе по совокупности критериев выбора (квалификации, цене, графику работ и платежей, качеству и другим) имеет преимущества над иными участвующими в тендере офертами.¹⁰⁵

Объявление победителя, порядок обжалования

Уведомление о признании тендерной заявки (котировки) победившей – об акцепте оферты, направляется представившему её оференту в течение трёх рабочих дней со дня принятия решения о произведённом отборе. Другие оференты в эти же сроки извещаются об отклонении их оферт.¹⁰⁶

Тендерная документация включает уведомление о праве участников тендера на обжалование действий или решений тендерной комиссии или организатора тендера в ходе проведения тендера.¹⁰⁷ Споры разрешаются в соответствии с порядком их рассмотрения, предусмотренном в тендерной документации, либо в судебном порядке.¹⁰⁸

Статья 31. Разрешение споров

1. Споры, возникающие при осуществлении тендерных процедур, разрешаются в соответствии с порядком рассмотрения жалоб участников тендерных процедур или в судебном порядке.

¹⁰⁵ Часть 3 статьи 25 Закона о тендерах.

¹⁰⁶ Часть 4 статьи 25 Закона о тендерах.

¹⁰⁷ Статья 21 Закона о тендерах.

¹⁰⁸ Статья 31 Закона о тендерах.

2. Решение организатора тендера, принятое в связи с обжалованием решения тендерной комиссии, приобщается к протоколу о результатах тендера.
3. Предметом обжалования не могут быть требования и условия, устанавливаемые организатором тендера в тендерной и квалификационной документации.
(В редакции Закона Туркменистана от 23 мая 2015 г. - Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2015 г., № 2, ст. 70.)

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве

Антитеррористическое и антиэкстремистское законодательство Туркменистана представлено следующими НПА:

- Закон Туркменистана «О борьбе с терроризмом» от 15 августа 2003 г.;
- Закон Туркменистана «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» от 28 мая 2009 г.;
- Закон Туркменистана «О противодействии экстремизму» от 28 февраля 2015 г.

В нормах первых двух законов ООН упоминаются в качестве партнеров государственных органов, с которыми координируется деятельность и обеспечивается взаимодействие в борьбе с терроризмом и противоправными действиями, а также по выявлению и устранению причин и условий, способствующих незаконным действиям. В частности, НКО упоминаются в законе «О борьбе с терроризмом» в преамбуле, а также в статьях 7 и 11:

Преамбула: Настоящий Закон определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Туркменистане, порядок деятельности и взаимодействия государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, и общественных объединений в борьбе с терроризмом, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением борьбы с терроризмом.

Статья 11. Роль общественных объединений и средств массовой информации в борьбе с терроризмом

1. Общественные объединения обязаны оказывать посильное содействие государственным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности, предупреждению и пресечении проявлений терроризма.
2. Средства массовой информации совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, общественными объединениями проводят повсеместную и целенаправленную работу по дальнейшему воспитанию у граждан Туркменистана высоких духовно-нравственных идеалов, формированию у подрастающего поколения чувства национальной гордости, верности народным традициям, своему народу, постоянной готовности отдать жизнь за любимую Отчизну, за обеспечение ее безопасности и неприкосновенности.
3. Организации, указанные в части первой настоящей статьи, в своей деятельности предусматривают проведение соответствующих мероприятий, направленных на формирование в общественном сознании стойкой нетерпимости к различным антиконституционным проявлениям, которые могут служить источником для возникновения террористической деятельности.

В законе «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», статье 5, где перечислены критерии, в соответствии с которыми сделки и операции подлежат обязательному контролю, сказано:

2. К сделкам или операциям с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, относятся:

....

3) иные операции и сделки, свыше установленной пороговой суммы:

- покупка или продажа наличной иностранной валюты;
- приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;
- обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства;
- внесение физическим лицом в уставный капитал организации денежных средств в наличной форме;
- движение денежных средств благотворительных, общественных организаций и учреждений, фондов;

....

Однако, в законе “О противодействии экстремизму”, наряду с сотрудничеством государства с ОО в противодействии экстремизму, акцент направлен на выявление, предупреждение и пресечение экстремистских действий ОО (статьи 1; 3; 4 и 16 Закона):

Статья 1. Основные понятия, применяемые в настоящем Законе

Для целей настоящего Закона применяются следующие основные понятия:

1) экстремизм - деятельность физических или юридических лиц, а также их объединений (далее, если не указано иное, - организация), направленная на:

....

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных объединений и религиозных или иных организаций, сопровождаемое насилием или угрозой его применения;

....

Статья 3. Основные принципы противодействия экстремизму

Противодействие экстремизму основывается на следующих принципах:

....

7) сотрудничество государства с общественными объединениями, религиозными и иными организациями, гражданами в противодействии экстремизму;

Статья 4. Основные направления противодействия экстремизму

1. Противодействие экстремизму осуществляется по следующим основным направлениям:

....

2) выявление, предупреждение и пресечение экстремистских действий общественных объединений, религиозных и иных организаций, а также граждан.

2. Обязанность по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистских действий со стороны общественных объединений, религиозных и иных организаций, а также граждан возлагается на органы национальной безопасности и внутренних дел Туркменистана.

Статья 16. Ответственность граждан Туркменистана, иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение экстремистских действий

...

3. В случае, если руководитель или член руководящего органа общественного объединения, религиозной или иной организации (за исключением физических лиц) делает открытое заявление, призывающее к совершению экстремистских действий, без указания на то, что это - его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующие общественное объединение, религиозная или иная организации обязаны в течение пяти дней со дня, когда указанное заявление было сделано, сделать открытое заявление о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующие общественное объединение, религиозная или иная организация такое открытое заявление не сделают, это может рассматриваться в качестве доказательства наличия в их деятельности признаков экстремизма.

4. Автор печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных произведений, предназначенных для общественности и содержащих признаки действия, указанных в пункте 1 статьи 1 настоящего Закона, признаётся лицом, совершившим экстремистские действия, и несёт ответственность в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

5.2. Анализ применения законодательства на практике

К сожалению, информация о применении данного законодательства недоступна.

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО

6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО

Законодательством Туркменистана запрещается деятельность незарегистрированных организаций. Запрет содержится в Законе об ОО:

Статья 7. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений

1. Создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, нанесение вреда безопасности государства, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность граждан, а также занимающихся экстремистской деятельностью, запрещаются.

2. Деятельность незарегистрированных общественных объединений на территории Туркменистана запрещается.

6.2. Анализ применения законодательства на практике

Неформальные ОО отсутствуют в Туркменистане. Инициативные группы не занимаются практической деятельностью, а исключительно подготовительной работой для регистрации.

УЗБЕКИСТАН

1. Правовое регулирование иностранной помощи

1.1. Законодательство, регулирующее предоставление и получение иностранной помощи

Предоставление и получение иностранной помощи негосударственными некоммерческими организациями (далее - НКО), а также другими организациями и физическими лицами в Республике Узбекистан (далее - РУз) регламентируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Закон «О негосударственных некоммерческих организациях» от 14 апреля 1999 года (Закон об НКО);
- Закон «Об общественных объединениях» от 15 февраля 1991 года (Закон об ОО);
- Налоговый Кодекс Республики Узбекистан утвержден Законом Республики Узбекистан от 25 декабря 2007 года № ЗРУ-136, введен в действие с 1 января 2008 г (Налоговый кодекс);
- Постановление Кабинета Министров «О государственной поддержке развития международных научно-технических связей, научных программ и проектов по грантам международных и зарубежных организаций и фондов» от 19 января 1998 года № 31;
- Постановление Кабинета Министров «О мерах по обеспечению целевого использования гуманитарной помощи и безвозмездного технического содействия» от 26 июля 2002 года № 268;
- Постановление «О мерах по повышению эффективности учета финансовых средств технического содействия, грантов и гуманитарной помощи, получаемых от международных, иностранных правительственных и неправительственных организаций» от 4 февраля 2004 года № 56;
- Положение «О порядке применения льгот по налогам, сборам и таможенным платежам, предоставленных благотворительным и иным фондам и обществам, а также созданным ими предприятиям и другим дочерним структурам» (Приложение к Постановлению КМ от 17 ноября 1999 года № 502);
- Постановление Президента РУз «О создании департамента по координации, учету и контролю целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия министерства финансов Республики Узбекистан» от 24 ноября 2008 года № ПП-1005;
- Порядок выдачи заключений по денежным средствам и оборудованию, завозимым из-за рубежа в рамках грантов международных и зарубежных организаций и фондов и международных соглашений по научно-техническому сотрудничеству, утвержден Государственным комитетом по науке и технике РУз от 15 апреля, 1998 года, Министерством Финансов РУз от 16 апреля 1998 года, Государственным Налоговым Комитетом РУз от 30 апреля 1998 года, Государственным таможенным комитетом РУз от 27 марта 1998 года (зарегистрирован МЮ РУз от 18 мая 1998 г. № 438);
- Правила по заполнению форм отчетности, представляемой получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз (Приложение № 3 к Постановлению от 24 декабря 2008 года, утвержденного Министерством финансов № 119, Центральным Банком № 307-В, Государственным комитетом по статистике № 6, Министерством внешних экономических связей инвестиций и торговли № ЭГ-01/14-8052 и Государственным таможенным комитетом № 01-02/5-61), (зарегистрированы МЮ от 2 февраля 2009 года № 1892);

- Правила по заполнению форм финансовой отчетности» (приложение № 7 к Приказу Министра финансов от 27 декабря 2002 года № 140, зарегистрированному МЮ 24 января 2003 года № 1209);
- Правила представления получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия выписок с банковских счетов и информации о гуманитарной помощи и средствах технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз; (Приложение к Приказу министра финансов от 30 апреля 2009 года № 47, зарегистрированному МЮ от 30 мая 2009 года № 1960).

1.2. Виды иностранной помощи и порядок ее предоставления

Помощь, поступающая в РУз для некоммерческих целей, определяется как денежные средства и материально-технические ресурсы, направленные на выполнение научных исследований, научно-технических и инновационных программ и проектов, полученные юридическими и физическими лицами по грантам международных и зарубежных организаций и фондов, а также в рамках международных соглашений в области научно-технического сотрудничества в порядке безвозмездной гуманитарной и технической помощи.¹⁰⁹

Согласно статье 22 Налогового Кодекса грант это – «...имущество, предоставляемое на безвозмездной основе государствами, правительствами государств, международными и иностранными правительственными организациями, а также международными и иностранными неправительственными организациями, включенными в перечень, устанавливаемый Правительством Республики Узбекистан, Республике Узбекистан, Правительству Республики Узбекистан, органам самоуправления граждан, юридическим и физическим лицам, а также имущество, предоставляемое на безвозмездной основе иностранными гражданами и лицами без гражданства Республике Узбекистан и Правительству Республики Узбекистан».¹¹⁰

Гуманитарная помощь классифицируется по 15 видам из которых для НКО представляют интерес:

- информационная помощь;
- социальная помощь;
- просветительская, религиозная деятельность.

Техническое содействие – более 10 видов, но для НКО наиболее важные:

- консультативные услуги (работа экспертов);
- обучение¹¹¹.

1.3. Требования по регистрации и отчетности для получателей иностранной помощи

НКО могут получать гранты (помощь) от иностранных доноров в соответствии с Законом об НКО и Законом об ОО. Однако получение грантов требует прохождения сложных процедур:

¹⁰⁹ Порядок выдачи заключений по денежным средствам и оборудованию, завозимым из-за рубежа в рамках грантов международных и зарубежных организаций фондов и международных соглашений по научно-техническому сотрудничеству // зарегистрирован Министерством Юстиции РУз 18.05.1998 г. N 438.

¹¹⁰ Налоговый кодекс РУз, ст. 22.

¹¹¹ Правила по заполнению форм отчетности, предоставляемой получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз // зарегистрировано МЮ 02.02.2009 N 1892.

1. Донор должен согласовать свой проект официально через МИД с государственными органами, в сфере компетенции которых будет осуществляться деятельность в рамках гранта, и получить через МИД соответствующее разрешение.
Документы подаются донором в МИД по процедуре, указанной в межправительственном соглашении или в соответствующем меморандуме, заключенном между международной организацией и государственным органом (КМ, министерством, ведомством).
2. Затем все документы от донора (проект, обоснования, согласие гос. органов) направляются в «Банковскую комиссию» (государственный коллегиальный орган, правовой статус и порядок работы которого не регулируются нормативно-правовыми актами открытого доступа). Рассматривается запрос в срок от 1 до 8 месяцев. Если «Банковская комиссия» дает согласие (подтвердит целесообразность проекта), то донор получает право перевести деньги на счёт грантополучателя.
Если Банковская Комиссия откажет, то грантополучатель извещается Банковской Комиссией об отказе, с формулировкой, что получение и реализация гранта «нецелесообразно».
3. Получатель (НКО) может открыть специальный грантовый счет только в отделениях Национального банка внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан или государственно-акционерного коммерческого банка «Асака».¹¹²

Судебная или административная процедура оспаривания решений Банковской Комиссии законодательством не предусмотрена, т.к. отказ дается в виде извещения от комиссии не имеющей правового статуса юридического лица или представительства юридического лица.

Если НКО получает помощь от иностранных доноров, то она обязана сообщить о получаемой помощи и мероприятиях, которые она будет осуществлять на полученные средства этой помощи в органы юстиции, и продолжать информировать органы юстиции о деятельности по заграничному проекту и грантовых средствах ежеквартально, и чаще по запросу МЮ или его территориальных управлений.¹¹³

4. Получатель гранта, после получения согласия банковской комиссии, и последующего зачисления грантовых средств на банковский счет, и до начала выполнения деятельности по гранту, обязан получить от Комитета по координации развития науки и техники при Кабинете Министров РУз (далее - Комитет) заключение. Заключение выдается Комитетом на основании письменного обращения получателя гранта (исполнителя научных исследований, научно-технических и инновационных программ и проектов). Получатель гранта должен приложить к заявлению ряд документов:
 - копии документов, удостоверяющих выделение грантов от международных и зарубежных организаций и фондов (контракт, научный проект, поданный для заключения гранта, календарный план выполнения работ, смета расходов и другие документы, определяющие цель работы);

¹¹² Постановление КМ РУз «О мерах по повышению эффективности учета финансовых средств технического содействия, грантов и гуманитарной помощи, получаемых от международных, иностранных правительственных и неправительственных организаций от 4 февраля 2004 года № 56.

¹¹³ Постановление Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства Юстиции РУз» от 23.08.2011 N ПП – 1602 (с изменениями на 15.05.2015); Положение О Министерстве Юстиции РУз (приложение к Постановлению Президента РУз от 23.08.2011).

- выписки из утвержденных международных научно-технических и инновационных программ, для выполнения которых получены денежные средства или оборудование (приборы, материалы, системы и средства информационной и организационной техники);
- другие документы, удостоверяющие и позволяющие провести экспертизу полученных денежных и материально-технических средств на проведение исследовательских работ на предмет соответствия целям и задачам выделенных грантов или международных научно-технических программ и проектов по международным соглашениям по научно-техническому сотрудничеству.

Заявитель несет ответственность за достоверность сведений, документов, представленных в Комитет для выдачи заключения.

Комитет в течение 15 дней с даты поступления заявки проводит научно-техническую экспертизу представленных документов, по результатам которой выдается заключение. Для выявления соответствия заявленных средств, оборудования целям и задачам грантов международных и зарубежных организаций и фондов, международных научно-технических и инновационных программ Комитет проводит экспертизу по представленным документам. К экспертизе могут быть привлечены эксперты специализированных учреждений и организаций РУз. Затраты по проведению экспертизы, подготовке и выдаче заключения несет заявитель в размере 10 минимальных месячных заработных плат.

По результатам экспертизы выдается заключение, оформленное на бланке Комитета, подписанное руководством, для юридических и физических лиц не позднее 10 рабочих дней после даты приема полностью соответствующей требованиям заявки с документами к экспертизе.¹¹⁴

На Министерство финансов РУз возложены функции по координации привлечения в республику и своевременного оформления гуманитарной помощи и средств технического содействия, а также по организации учета и контроля за их целевым использованием. В рамках Министерства финансов РУз создан Департамент по координации, учету и контролю целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия.

В соответствии с возложенными задачами Департамент выполняет следующие функции:

- формирование совместно с Министерством экономики, Министерством внешних экономических связей, инвестиций и торговли РУз и другими заинтересованными министерствами и ведомствами единой базы данных гуманитарной помощи и средств технического содействия для финансирования приоритетных проектов и мероприятий;
- разработка действенного механизма координации формирования заявок и включения гуманитарной помощи и средств технического содействия в единую базу данных;
- совместно с Министерством экономики, Министерством внешних экономических связей, инвестиций и торговли РУз формирование и регулярное обновление базы данных донорских организаций, предоставляющих гуманитарную помощь и средства технического содействия;

¹¹⁴ Порядок выдачи заключений по денежным средствам и оборудованию, завозимым из-за рубежа в рамках грантов международных и зарубежных организаций фондов и международных соглашений по научно-техническому сотрудничеству // зарегистрирован Министерством Юстиции РУз 18.05.1998 г. N 438.

- разработка во взаимодействии с соответствующими структурами заинтересованных министерств и ведомств комплексных мер по активизации сотрудничества с донорами;
- координация оформления и направления заявок на получение гуманитарной помощи и средств технического содействия для министерств, ведомств, организаций и учреждений;
- разработка и утверждение в установленном порядке форм отчетности по гуманитарной помощи и средствам технического содействия;
- сбор через Казначейство Министерства финансов РУз информации о гуманитарной помощи и средствах технического содействия, поступающей в республику, ее анализ и обобщение, подготовка соответствующих аналитических и справочных материалов;
- осуществление на системной основе действенного мониторинга целевого использования гуманитарной помощи и средств технического содействия;
- оказание министерствам и ведомствам практической помощи при оформлении гуманитарной помощи и средств технического содействия, предоставляемых РУз.¹¹⁵

На казначейство Министерства финансов РУз возложена функция полного и системного учета всех видов поступающей в РУз гуманитарной помощи и средств технического содействия, в том числе в нематериальной форме.

На Главное контрольно-ревизионное управление Министерства финансов РУз возложена функция проведения ревизии и контроля за целевым использованием средств, недопущением финансовых нарушений при привлечении и освоении гуманитарной помощи и средств технического содействия.

Установлен порядок, в соответствии с которым получатели гуманитарной помощи и средств технического содействия представляют в Казначейство Министерства финансов РУз выписки со своих лицевых банковских счетов, а также информацию о гуманитарной помощи и средствах технического содействия, в том числе в нематериальной форме, по формам и в сроки, установленные Министерством финансов РУз.

Правила представления получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия выписок с банковских счетов и информации о гуманитарной помощи и средствах технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз определяют порядок представления получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия выписок с банковских счетов и информации о гуманитарной помощи и средствах технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз.¹¹⁶

Получатели гуманитарной помощи и средств технического содействия (далее – Грантополучатели) в обязательном порядке представляют выписки с банковских счетов и

¹¹⁵ Постановление Президента РУз «О создании Департамента по координации, учету и контролю и средств технического содействия Министерства финансов РУз» от 24 ноября 2008 года № ПП-1005.

¹¹⁶ Правила по заполнению форм отчетности, представляемой получателями гуманитарной помощи и средств технического содействия в Казначейство Министерства финансов РУз (Приложение № 3 к Постановлению от 24 декабря 2008 года, утвержденное Министерством финансов № 119, Центральным Банком № 307-В, Государственным комитетом по статистике № 6, Министерством внешних экономических связей и торговли № ЭГ-01/14-8052 и Государственным таможенным комитетом № 01-02/5-61, (зарегистрированы МЮ от 2 февраля 2009 года № 1892).

информацию о гуманитарной помощи и средствах технического содействия (далее – Информация) по установленной форме в Казначейство Министерства финансов РУз. Информацию в Казначейство Министерства финансов РУз представляют получатели гуманитарной помощи, которые непосредственно определены в программах и соглашениях с иностранными государствами, международными и зарубежными организациями, а также другими юридическими и физическими лицами или в решениях руководителя Комплекса по вопросам образования, здравоохранения и социальной защиты Кабинета Министров РУз, ответственного за координацию мероприятий, связанных с гуманитарной помощью, а по средствам технического содействия – получатели, указанные в решении международных финансовых и экономических институтов и иностранных правительственных организаций о предоставлении технического содействия.

Следующая информация предоставляется в Казначейство Министерства финансов РУз получателями помощи:

- Информация о привлекаемых гуманитарной помощи и средствах технического содействия, включая гуманитарную помощь и средства технического содействия в натуральном виде (приложение 1 к настоящим Правилам), по почте или нарочным представляется в соответствующее подразделение Казначейства Министерства финансов РУз по месту расположения грантополучателя на следующий день после утверждения программ и соглашений с донорами или решений руководителя Комплекса по вопросам образования, здравоохранения и социальной защиты Кабинета Министров РУз, ответственного за координацию мероприятий, связанных с гуманитарной помощью, а также решений международных финансовых и экономических институтов и иностранных правительственных организаций о предоставлении технического содействия.
- Информация о поступлении гуманитарной помощи и средств технического содействия, включая гуманитарную помощь и средства технического содействия в натуральном виде (приложение 2 к настоящим Правилам), по почте или нарочным представляется в соответствующее подразделение Казначейства Министерства финансов РУз по месту расположения грантополучателя на следующий день после проведения операции по поступлению гуманитарной помощи и средств технического содействия.
- Информация об использовании гуманитарной помощи и средств технического содействия, включая гуманитарную помощь и средства технического содействия в натуральном виде (приложение 3 к настоящим Правилам), нарочным представляется в соответствующее подразделение Казначейства Министерства финансов РУз по месту расположения грантополучателя на следующий день после проведения операции по использованию гуманитарной помощи и средств технического содействия.

Руководители и главные бухгалтеры грантополучателей несут ответственность за полноту и достоверность представляемой информации в Казначейство Министерства финансов РУз.

1.4. Анализ применения законодательства на практике

Получение иностранной гуманитарной помощи, грантов и средств технического содействия является исключительно сложным процессом. Министерство юстиции, МИД, Министерство финансов, банки, «банковская комиссия», правоохранительные органы и иные органы в сфере компетенции которых осуществляется деятельность по указанным видам помощи и грантам, имеют широкие полномочия для решения вопроса о выдаче разрешения на

получение помощи (грантов), а также права проводить проверки использования указанных средств.

После получения разрешения на получение иностранной помощи НКО подвергаются строжайшему контролю, в первую очередь органов Министерства юстиции и Министерства финансов, а также правоохранительных органов. На практике это выглядит следующим образом: НКО пишет объяснения и дает разъяснения в органы юстиции как, где, за что и почему ему дают гранты иностранные доноры. Далее пакет документов отправляется в МИД, и затем в Банковскую комиссию.

В случае если НКО получило помощь, то оно обязано за каждый расход в течение 24 часов со времени получения, отчитываться в Казначействе Министерства финансов.

Анонимная помощь в РУз законодательством не регулируется. Через банки анонимная помощь не проходит. Оказание помощи наличными или имуществом законодательством не запрещается, но и не регулируется, что может вызвать проблемы на практике.

2. Порядок проведения проверок НКО со стороны государственных органов

2.1. Законодательство, регулирующее компетенцию регистрирующих и других государственных органов по проверке деятельности НКО

Компетенция Министерства юстиции РУз и других государственных органов по проверкам НКО регулируется следующими нормами законодательства РУз:

- ст. 58 Конституции РУз;¹¹⁷
- ст.ст. 20-22 Закона об ОО;¹¹⁸
- ст. ст. 4, 8, 21, 33 Закона о НКО;¹¹⁹
- ст. 5 Закона РУз «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций»;¹²⁰
- п.п. 47-48 Положения «О порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций»;¹²¹
- ст. ст. 20-23 Закона РУз «О Прокуратуре»;¹²²
- ст.ст. 85-105 Налогового Кодекса;¹²³
- ст.ст. 202-1, 239, 239-1 Кодекса об административной ответственности РУз;¹²⁴
- ст.ст. 216, 216-1 Уголовного кодекса РУз.¹²⁵

Контроль за деятельность НКО осуществляется рядом государственных органов, в рамках их компетенции. Министерство юстиции РУз и его региональные органы, зарегистрировавшие устав НКО, осуществляют контроль за соблюдением положений устава относительно целей деятельности НКО и за соблюдением требований законодательства.

¹¹⁷ Конституция РУз, принята 8 декабря 1992 года на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва.

¹¹⁸ Закон РУз «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан» от 15.02.1991 г.

¹¹⁹ Закон РУз «О негосударственных некоммерческих организациях» от 14.04.1999 г.

¹²⁰ Закон РУз «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» от 03.01.2007 г. N ЗРУ – 76.

¹²¹ Положение «О порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций» утвержденного Постановлением КМ РУз от 10 марта 2014 года № 57.

¹²² Закон РУз «О Прокуратуре» от 09.12.1992 г. N 746-XII.

¹²³ Налоговый кодекс РУз от 25.12.2007 г. ЗРУ – 136.

¹²⁴ Кодекс об административной ответственности РУз от 28.12.2005 г. ЗРУ – 18.

¹²⁵ Уголовный кодекс РУз от 22.09.1994 г. (в редакции 10 августа 2015 года).

Кроме Министерства юстиции, государственный контроль за уплатой НКО налогов, сборов и других обязательных платежей осуществляют органы государственной налоговой службы в соответствии с законодательством. Органы прокуратуры осуществляют надзор за НКО и их должностными лицами на соответствие их деятельности Конституции и законам РУз. Министерство финансов осуществляет контроль за источниками финансирования и доходов общественных объединений, размещением полученных ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством о налогах.

Далее мы более подробно рассмотрим полномочия Министерства юстиции по контролю за деятельностью НКО. При этом контроль осуществляется в следующих формах:

- Сдача отчетов о результатах деятельности НКО. три формы ежегодных отчетов на узбекском языке должны представляться в Министерство юстиции: отчет о деятельности НКО, отчет о деятельности территориального подразделения НКО и отчет о деятельности представительства/филиала международной и иностранной НКО.¹²⁶ В отчёте указываются: сведения о реквизитах НКО, учредителях НКО (ФИО, дата рождения), руководителей НКО (полное ФИО, год и место рождения, номер телефона и дата избрания), о работниках НКО (по основному месту работы, по совместительству, работающих на общественных началах и привлеченных в рамках определенного проекта), сведения о филиалах и представительствах, сведения об остатках и движении денежных средств, товаро-материальных ценностей, и основным средствам, сведения о проектах (программах) реализованных со стороны НКО, сведения о проведенных мероприятиях, сведения по проверкам деятельности НКО, сведения об издательской деятельности, сведения о субъектах предпринимательства, учрежденных со стороны НКО, сведения о проведенных заседаниях высшего руководящего органа, сведения о составе ревизионной комиссии, наименование партнёров (местных, зарубежных, международных), членство в международных и иностранных, а так же местных организациях, наличие у НКО консультативного статуса в международных организациях, участие НКО в реализации вопросов, отраженных в международных договорах, подписанных РУз, сведения о проблемах, имеющих место в деятельности НКО и предложения по совершенствованию деятельности НКО.
- Согласование проводимых мероприятий и предоставление доступа на них;¹²⁷ НКО обязаны предварительно уведомлять (не позднее чем за 20 дней до проводимого мероприятия) и обеспечивать доступ представителям Министерства юстиции на проводимые мероприятия.¹²⁸
- Проведение проверок деятельности НКО на соответствие ее уставу и на соблюдение требований законодательства.¹²⁹

Нарушения НКО законодательства РУз и собственного устава могут послужить основанием для приостановления ее деятельности и ликвидации.

¹²⁶ Приказ Министра юстиции РУз от 4 июня 2015 г. № 178, согласно Постановлению КМ РУз от 10 марта 2014 года № 57.

¹²⁷ Ст. ст. 8 и 21 Закона РУз об НКО.

¹²⁸ Положение о порядке согласования мероприятий негосударственных некоммерческих организаций, (утверждено приказом Министра юстиции РУз от 4 июня 2015 года № 177-мх).

¹²⁹ Ст. 34 Закона РУз об НКО, ст.ст. 20-22 Закона РУз об ОО; Положение о порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций, утвержденного Постановлением КМ РУз от 10 марта 2014 года № 57.

НКО обязаны предварительно уведомлять органы юстиции (не позднее чем за 20 дней до проводимого мероприятия) и обеспечивать доступ представителям органа юстиции на проводимые мероприятия.¹³⁰ НКО обязана в письменном виде обратиться в органы юстиции не менее чем за 20 дней до даты их проведения. А при организации визита иностранных граждан в Узбекистан, в том числе в НКО – не менее чем за один месяц до визита. В обращении для согласования мероприятия должны быть указаны или приложены к нему:

- наименование, содержание (повестка дня), цель и форма мероприятия;
- сведения о лицах, участие которых запланировано;
- место и дата проведения, включая время начала и окончания;
- источники финансирования мероприятия;
- копии (образцы) раздаточных печатных, аудиовизуальных и иных материалов (при наличии);
- дата обращения, подпись уполномоченного лица.

Срок представления для согласования годового, квартального или месячного плана (перечня) мероприятий определяется по дате проведения первого мероприятия. По каждому отдельному мероприятию, указанному в плане мероприятий представляются документы, предусмотренные в абзацах 3 и 6 пункта 8 настоящего Положения не менее, чем за 20 дней до начала мероприятия.

Если в мероприятии запланировано участие гражданина (граждан) иностранного государства, то дополнительно к документам, указанным в пункте 8 Положения, представляются справка с указанием его фамилии, имени и отчества, гражданства, места и даты рождения, места работы, а также копия паспорта и программа приезда – отъезда.

При подготовке печатных, аудиовизуальных и иных материалов представительствами/филиалами международных и иностранных НКО не менее чем за один месяц до даты проведения мероприятия НКО предоставляет в соответствующий орган юстиции проекты распространяемых печатных, аудиовизуальных и иных материалов, подготавливаемых представительствами/филиалами международных и иностранных НКО. А в случае их изготовления в иностранном государстве и ввоза в Узбекистан необходимо предоставить их копии (образцы). В обращении для согласования печатных, аудиовизуальных и иных материалов указываются:

- проекты изготавливаемых печатных, аудиовизуальных и иных материалов;
- копии (образцы) печатных, аудиовизуальных и иных материалов, изготовленных в иностранном государстве;
- наименование, содержание, цель материалов;
- сведения о лицах, изготовивших материалы (с указанием его фамилии, имени и отчества, гражданства, места и даты рождения, места работы);
- сведения о том, где, когда и кому будут распространены материалы;
- источники финансирования изготовления материалов;
- дата обращения, подпись уполномоченного лица.

Орган юстиции рассматривает обращение с представленными документами о согласовании мероприятий и проекты изготавливаемых печатных, аудиовизуальных и иных материалов; копии (образцы) печатных, аудиовизуальных и иных материалов в течение 15 дней.

¹³⁰ Положение о порядке согласования мероприятий негосударственных некоммерческих организаций, утверждено приказом Министра юстиции РУз от 4 июня 2015 года № 177-мх.

В случае возникновения изменений, связанных с проведением мероприятия, НКО в течение одного рабочего дня в письменном виде сообщает об этом органу юстиции с приложением сведений об изменениях в письменном виде.

При возникновении дополнительных вопросов по плану мероприятий, проводимого мероприятия или согласования проектов изготавливаемых печатных, аудиовизуальных и иных материалов, представленных копий (образцов) печатных, аудиовизуальных и иных материалов орган юстиции может запрашивать у НКО дополнительные документы, мотивировав свой запрос. Орган юстиции изучает представленные материалы и документы по проведению планируемого мероприятия и согласования проектов, изготавливаемых печатных, аудиовизуальных и иных материалов, представленных копий (образцов) печатных, аудиовизуальных и иных материалов на соответствие их законодательству, целям и задачам, указанным в Уставе НКО. В необходимых случаях орган юстиции вправе направлять представленные документы в соответствующую организацию для экспертизы, которая должна представить свое заключение в течение 10 дней.

Орган юстиции по результатам рассмотрения обращения дает согласие или отказывает в проведении мероприятия, подготовке и распространении материалов, о чем письменно сообщает НКО. Отказывает в проведении мероприятия, подготовке и распространении материалов в случаях, если:

- мероприятия, подготовка и распространение материалов направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета, целостности и безопасности Узбекистана, ущемление конституционных прав и свобод граждан, пропаганду войны, социальной, национальной, расовой и религиозной розни, посягательство на здоровье и духовность граждан;
- документы (сведения) не представлены в полном объеме и в срок, в них приведена недостоверная информация.

В случае отказа в проведении мероприятия или изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных материалов, НКО после устранения недостатков вправе повторно обратиться за разрешением.

Министерство юстиции наделено правом осуществления контроля за соответствием деятельности НКО уставным задачам и законодательству РУз,¹³¹ и для этих целей имеет право проводить проверки деятельности НКО, в том числе с осуществлением проверки целевого использования выделенных им средств. Министерство юстиции имеет право:

- требовать от руководящего органа НКО представления принятых решений;
- направлять своих представителей для участия в проводимых мероприятиях;
- получать объяснения от членов НКО и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава;
- получать дополнительную информацию от НКО и объяснения от руководителя и ответственных лиц НКО, обособленных подразделений (т.е. может вызывать к себе или посещать офис НКО и требовать объяснения и документы НКО);
- может осуществлять проверку деятельности НКО и обособленных подразделений, при необходимости, с привлечением специалистов.

¹³¹ Положение о порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций, утверждено Постановлением КМ РУз от 10 марта 2014 года № 57 (п.п. 47-48).

2.2. Административные процедуры для проведения проверок

Деятельность НКО могут проверять налоговые, правоохранительные органы, санитарно-эпидемиологические и пожарные и иные государственные органы в рамках своей компетенции. Проверка НКО указанными органами ничем не отличается от аналогичных проверок коммерческих организаций. При этом проверяющими, должны быть предоставлены:

- решение, принятое соответствующим налоговым органом, о проведении проверки с указанием сроков проведения, целей и причин проверки;
- постановление соответствующего правоохранительного органа о назначении проверки в случае ее проведения в ходе расследования уголовного дела;
- копия договора между проверяющим органом и аудиторской организацией или экспертом в случае привлечения к проверке аудиторской организации и эксперта.

После окончания проверки проверяющий и уполномоченное должностное лицо проверяемой организации должны подписать акт, либо справку проверки в двух экземплярах, один из которых остается у организации, в которой проводилась проверка, а в необходимых случаях проверяющий орган выдает предписание об устранении недостатков.

При несогласии с результатами и выводами проверки и наличии в ходе проверки нарушений со стороны должностного лица контролирующего органа, НКО имеет право выразить это несогласие в письменном виде с указанием мотивов несогласия и обратиться в вышестоящий государственный орган или в суд.

В отличие от четкой законодательной регламентации проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства и НКО перечисленными госорганами, которую мы сейчас описали, до настоящего времени не разработаны и нормативно не урегулированы конкретные процедуры и порядок осуществления проверок деятельности НКО Министерством юстиции, его структурными подразделениями и региональными управлениями юстиции. Поэтому практика проведения проверок органами юстиции бессистемна, хаотична и полностью зависит от настроения проверяющих и их субъективного понимания целей и задач проверки, а также установления сроков проверки.

2.3. Виды проверок НКО

Понятие плановых, внеплановых, краткосрочных, комплексных и т.д. проверок закреплено в Законе РУз «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов», нормы которого регулируют отношения, связанные с осуществлением государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов.¹³²

Что касается непосредственно проверок деятельности НКО со стороны органов Министерства юстиции, то в этой сфере не принято специальных нормативно-правовых актов, что дает основания органам юстиции самостоятельно определять, когда, как часто, какие организации и в каком порядке проверять.

2.4. Анализ применения законодательства на практике

Проверки НКО со стороны органов юстиции, осуществляются по приказу руководителя органа юстиции, в котором указаны сведения о проверяющих лицах, целях и сроках

¹³² Закон РУз от 24.12.1998 года «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов».

проверки. Иногда эти проверки бывают комплексными, с привлечением представителей налоговых и иных контролирующих органов, и, как правило, проверяющие лица осуществляют комплексную ревизию финансово-хозяйственной и другой деятельности.

Органы юстиции в связи с отсутствием планов проверки и нормативного регулирования проверок НКО, осуществляют проверки бессистемно, одни организации проверяют раз в семь лет, а другие каждый год и по два раза, как например НКО «Миллениум». Сроки проверки, назначение проверки и проверяющих оформляется приказом руководителя органа юстиции или его заместителя. Иногда проверки необъяснимо затягиваются на неопределенные сроки от одного месяца до одного года.

Наиболее часто проверяются НКО, которые получают государственное финансирование, либо финансирование из иностранных источников.

3. Административная и уголовная ответственность, установленная для НКО в законодательстве

В соответствии со статьей 21 Закона РУз об ОО, нарушения законодательства об общественных объединениях влекут уголовную, административную, материальную и иную ответственность в соответствии с действующим законодательством. В случаях совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом, или нарушающих закон, руководящему органу этого общественного объединения может быть вынесено письменное предупреждение органом, зарегистрировавшим устав общественного объединения, или прокурором. При повторном в течение года совершении таких действий, общественное объединение может быть ликвидировано судом.

3.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

В ряде норм Кодекса об административной ответственности РУз (КоАО) субъектами правонарушений являются НКО и ОО, их члены и должностные лица:

- статья 202-1 КоАО «Склонение к участию в деятельности незаконных в Республике Узбекистан негосударственных некоммерческих организаций, течений, сект» (влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток);
- статья 239 КоАО «Нарушение порядка осуществления деятельности негосударственными некоммерческими организациями» (предусматривает широкий спектр видов ответственности НКО в виде штрафа от пятидесяти до ста пятидесяти минимальных размеров заработной платы или административного ареста до пятнадцати суток за такие правонарушения, как:
 - а) осуществление деятельности негосударственными некоммерческими организациями, за исключением религиозных организаций, а также их представительств и филиалами без государственной регистрации либо постановки на учет,
 - б) участие представительств и филиалов международных и иностранных негосударственных некоммерческих организаций и их сотрудников в политической деятельности, а также иной деятельности, не соответствующей уставным целям и задачам, а равно финансирование ими акций и мероприятий, проводимых политическими партиями и массовыми движениями, инициирование и поддержка создания таких организаций,
 - в) использование негосударственными некоммерческими организациями символики, незарегистрированной в установленном порядке,

- г) проведение негосударственными некоммерческими организациями, их представительствами и филиалами мероприятий без согласования с регистрирующим органом, а равно отказ в доступе представителю регистрирующего органа на проводимые негосударственными некоммерческими организациями мероприятия,
- д) непредставление, несвоевременное представление или представление по неустановленной форме негосударственными некоммерческими организациями регистрирующему органу отчетов о своей деятельности, а равно непредставление негосударственными некоммерческими организациями информации, в том числе подтверждающих документов об использовании ими имущества и денежных средств;
- статья 239-1 КоАО также предусматривает ответственность в виде штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста пятидесяти минимальных размеров заработной платы с конфискацией денежных средств в размере, превышающем предельную сумму расходов за превышение общественным фондом установленной законодательством ежегодной совокупной суммы административных расходов, выплат членам попечительского совета и ревизионной комиссии вознаграждения и компенсации расходов, связанных с исполнением ими своих функций, а также за неопубликование общественным фондом ежегодных отчетов об использовании имущества;
 - статья 240 КоАО «Нарушение законодательства о религиозных организациях» и статья 241 КоАО «Нарушение порядка преподавания религиозных вероучений» также влекут ответственность граждан и должностных лиц за такие правонарушения в размере соответственно штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или административного ареста до пятнадцати суток и наложения штрафа от пяти до десяти минимальных размеров заработной платы или административного ареста до пятнадцати суток.

Выдержка из КоАО:

«Статья 239. Нарушение порядка осуществления деятельности негосударственными некоммерческими организациями

Осуществление деятельности негосударственными некоммерческими организациями (за исключением религиозных организаций), а также их представительствами и филиалами без государственной регистрации (постановки на учет)

- влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы.

Участие представительств и филиалов международных и иностранных негосударственных некоммерческих организаций и их сотрудников в политической деятельности, а также иной деятельности, не соответствующей уставным целям и задачам, а равно финансирование ими акций и мероприятий, проводимых политическими партиями и массовыми движениями, инициирование и поддержка создания таких организаций —

- влечет наложение штрафа на граждан от пятидесяти до ста, а на должностных лиц от ста до ста пятидесяти минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток.

Использование негосударственными некоммерческими организациями символики, незарегистрированной в установленном порядке, —

- влечет наложение штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы.

Проведение негосударственными некоммерческими организациями, их представительствами и филиалами мероприятий без согласования с регистрирующим органом, а равно отказ в доступе представителю регистрирующего органа на проводимые негосударственными некоммерческими организациями мероприятия-

- влечет наложение штрафа на должностных лиц от ста до ста пятидесяти минимальных размеров заработной платы.

Непредставление, несвоевременное представление или представление по неустановленной форме негосударственными некоммерческими организациями регистрирующему органу отчетов о своей деятельности, а равно непредставление негосударственными некоммерческими организациями информации, в том числе подтверждающих документов об использовании ими имущества и денежных средств, —

- влечет наложение штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы.»

В соответствии со статьей 239 КоАО, привлечь к ответственности за одно нарушение можно несколько должностных лиц. Например, за несвоевременную сдачу отчета - привлечь директора, а также главного бухгалтера и начальника отдела.

Кроме статьи, где субъектами являются НКО и ОО, есть ряд статей, которые применимы к НКО, хотя и не выделяют их в виде специальных субъектов правонарушений, например:

- статья 201 КоАО «Нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций»;
- статья 202 КоАО «Создание условий для проведения несанкционированных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций»;
- статья 203 КоАО «Незаконное пользование флагами и вымпелами, изготовление, распространение или ношение плакатов, эмблем и символов».

3.2. Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

Вышеуказанные нормы КоАО Республики Узбекистан корреспондируются с соответствующими статьями Уголовного кодекса РУз (УК), в частности статьей 216 «Незаконная организация общественных объединений или религиозных организаций», (имеется ввиду деятельность незарегистрированных НКО и религиозных организаций); статьей 216-1 УК «Склонение к участию в деятельности незаконных общественных объединений и религиозных организаций», статьей 216-2 УК «Нарушение законодательства о религиозных организациях», статьей 217 УК «Нарушение порядка организации, проведения собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций», которые предусматривают более строгие наказания, в частности, лишение свободы сроком на три года.

УК устанавливает уголовную ответственность за незаконную организацию общественных объединений или религиозных организаций (статья 216), а также уголовную ответственность за «склонение к участию в деятельности незаконных общественных объединений и религиозных организаций» (статья 216.1) (штрафы от 50 до 100 минимальных размеров заработной платы, (эквивалент \$2400 – 4800) либо арест до шести месяцев, либо лишение свободы до пяти лет (статья 216), лишение свободы до трех лет (статья 216.1). Однако понятие «незаконной» организации общественных объединений не

раскрыто, и потому оно произвольно толкуется правоохранительными органами, что нередко влечет за собой неадекватную оценку действий общественных организаций. Как правило, так квалифицируется деятельность общественных организаций, не прошедших государственную регистрацию в органах юстиции.

Статья 217 УК «Нарушение порядка организации проведения собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций» также имеет ряд проблем. Законодательно этот порядок не определен и не урегулирован (нет соответствующего закона или подзаконного акта) и статья 217 с одной стороны абсурдна, т.к. устанавливает ответственность за нарушение того, чего нет, с другой стороны даёт право правоохранительным органам запрещать любые собрания, митинги, шествия и т.д., что противоречит статье 33 Конституции Республики Узбекистан, которая такое право гражданам предоставляет, а также Международному Пакту о гражданских и политических правах, гарантирующему каждому лицу, что государство - участник Пакта будет это право соблюдать.

3.3. Сравнение соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения

КоАО предусматривает гораздо более серьезную ответственность за правонарушения, совершенные НКО по сравнению с коммерческими организациями. В частности, ст. 239 КоАО устанавливает несоразмерные санкции за незначительные административные правонарушения НКО (например, опоздание с отчетом и др.), и дискриминирует НКО по сравнению с коммерческими организациями.

Например, статья 239 КоАО устанавливает санкции за осуществление деятельности НКО, а также их представительств и филиалами без государственной регистрации (постановки на учет) — штраф от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы (эквивалент \$2400-4800).

Однако, статья 176 КоАО о нарушении порядка занятия предпринимательской деятельностью (с уклонением от регистрации) предусматривает штраф для коммерческих организаций от 5 до 7 минимальных размеров заработной платы (эквивалент \$240 – 330). Более того, статья 216 УК устанавливает уголовную ответственность за деятельность НКО без регистрации, хотя таковая отсутствует для коммерческой организации, действующей без регистрации.

Статьи 215- 216 КоАО предусматривают ответственность за нарушение сроков отчетности для бизнеса (штраф 5-7 минимальных размеров заработной платы (эквивалент \$240 – 330)), а ответственность для НКО за нарушение сроков отчетности для НКО по статье 239 «непредставление, несвоевременное представление или представление по неустановленной форме негосударственными некоммерческими организациями регистрирующему органу отчетов о своей деятельности, а равно непредставление негосударственными некоммерческими организациями информации, в том числе подтверждающих документов об использовании ими имущества и денежных средств, влечет наложение штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы (эквивалент \$2400 – 4800). В случае, если общественный фонд не опубликует ежегодный отчет об использовании имущества, последствием будет наложение штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы (эквивалент \$2400 – 4800).

4. Порядок выделения государственного финансирования НКО

4.1. Законодательство, регулирующее предоставление государственного финансирования НКО

В Узбекистане создана система государственной поддержки НКО и финансирования их деятельности. Основными актами законодательства являются:

- Закон РУз «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» от 03.01.2007 г.;
- Закон РУз «О социальном партнерстве» от 26 сентября 2014 г.;
- Совместное постановление Кенгашей Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан «О мерах по усилению поддержки негосударственных некоммерческих организаций, других институтов гражданского общества» №2012-ХII от 22.09.1994г.;
- Порядок распределения средств Общественного Фонда по поддержке НКО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе РУз. (Приложение к протоколу заседания Парламентской Комиссии №1 от 11.07.2008г);
- Положение о порядке проведения конкурса и отбора проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества Узбекистана (Приложение №3 к протоколу заседания Парламентской Комиссии от 2.10.2008г).

Постановлением Кенгашей Олий Мажлиса были созданы Общественный фонд по поддержке НКО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан (далее - Фонд) и Парламентская комиссия по управлению средствами фонда (Парламентская комиссия).

Фонд является не имеющей членства негосударственной некоммерческой организацией – самостоятельным юридическим лицом, имеющим расчетные счета в национальной и иностранной валюте. В своей деятельности Фонд руководствуется принципами обеспечения гласности, прозрачности и открытости, а также целевого использования выделяемых негосударственным некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества средств. Целью Фонда является содействие дальнейшему развитию и активному участию в реализации в стране демократических преобразований и либерализации общества независимых негосударственных некоммерческих организаций и институтов гражданского общества, создание объективных условий для формирования источников их финансирования.

Основными задачами Фонда являются:

- аккумуляция средств, получаемых из Государственного бюджета Республики Узбекистан, иных не запрещенных законом источников, организация их использования на реализацию программ, направленных на стимулирование развития и поддержку деятельности институтов гражданского общества, независимых негосударственных некоммерческих организаций, их активного участия в решении актуальных социальных, экономических, гуманитарных проблем;
- содействие в реализации проектов и программ, связанных с укреплением материально-технической базы НКО, оказанием им правовой, консультативной, организационной, технической и иной помощи, расширением их контактов с зарубежными партнерами (проведение совместных конференций, семинаров, «круглых столов», тренингов, реализация совместных проектов и др.) по вопросам развития деятельности НКО,

институтов гражданского общества, их участия в процессах демократического обновления и модернизации страны.

Источниками формирования средств Фонда являются средства государственного бюджета Республики Узбекистан, добровольные спонсорские взносы юридических и физических лиц (как резидентов, так и нерезидентов Республики Узбекистан), гранты и безвозмездно передаваемые средства международных организаций и финансовых институтов, иные средства, не запрещенные законодательством. Имущество Фонда не может быть использовано в качестве залога либо другого средства обеспечения обязательств, а также выдачи кредитов. Фонд отвечает по своим обязательствам своим имуществом, на которое, в соответствии с законодательными актами, может быть обращено взыскание.

Согласно Закону о гарантиях деятельности ННО государство может оказывать поддержку деятельности НКО в форме субсидий, грантов и социальных заказов. Государство может оказывать и иную поддержку деятельности НКО в соответствии с законодательством.

Государственной субсидией является финансовое или иное материальное содействие за счет средств Государственного бюджета РУз, государственных целевых фондов, предоставляемое для поддержки НКО и не связанное со специальными проектами. Порядок и условия выделения государственных субсидий НКО определяются Кабинетом Министров РУз.¹³³ Однако такой порядок до настоящего времени не определен.

Государственным грантом являются денежные средства и материальные ресурсы, предоставляемые за счет средств Государственного бюджета РУз НКО на конкурсной основе для реализации проектов, направленных на достижение общественно полезных целей. Порядок и условия выделения государственных грантов НКО определяются Кабинетом Министров РУз.¹³⁴

В существующем законодательстве до конца не урегулирован вопрос касательно предоставления грантов и технической помощи со стороны местных общественных фондов и НКО, местным юридическим и физическим лицам. Постановление КМ РУз об осуществлении комплекса мер, направленных на реализацию положений Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» от 06.11.2015 N 320.

Государственный социальный заказ НКО представляет собой государственное задание на выполнение работ или проведение мероприятий для реализации социально значимых проектов путем заключения договора между государственным органом и НКО. Порядок и условия предоставления государственного социального заказа НКО определяются Кабинетом Министров РУз.¹³⁵

Согласно ст. 17 Закона «О социальном партнёрстве»:

В целях развития инициатив и усиления роли негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, а также стимулирования их участия в решении социально и общественно значимых вопросов на местах Жокаргы Кенесом Республики Каракалпакстан, Кенгашами народных депутатов областей и

¹³³ Статья 12 Закона о гарантиях деятельности ННО от 03.01.2007 г.

¹³⁴ Там же, статья 13.

¹³⁵ Там же, статья 14.

города Ташкента могут создаваться общественные фонды в соответствии с законодательством.

Общественные фонды по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Жокаргы Кенесе Республики Каракалпакстан, Кенгашах народных депутатов областей и города Ташкента:

- аккумулируют средства, получаемые из местного бюджета и Общественного фонда при Олий Мажлисе, благотворительные пожертвования юридических и физических лиц, иные средства, не запрещенные законодательством;
- организуют использование аккумулированных средств на поддержку деятельности негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, их участия в решении социально и общественно значимых вопросов на местах;
- содействуют разработке и реализации программ социально-экономического развития, решению гуманитарных вопросов, защите прав, свобод и законных интересов граждан.¹³⁶

4.2. Порядок выделения финансирования НКО из государственного бюджета

Ежегодное выделение Фонду бюджетных средств для поддержки НКО, институтов гражданского общества, осуществляется по представлению Парламентской комиссии в сроки подготовки, рассмотрения, обсуждения и утверждения Государственного бюджета РУз.

Объем выделяемых средств из Государственного бюджета РУз и государственных целевых фондов на оказание поддержки деятельности НКО ежегодно утверждается в основных параметрах расходов Государственного бюджета РУз отдельной строкой, на основе предложений Парламентской комиссии. (на 2015 год выделено 10,5 млрд сумм (около \$4 млн.)).

Парламентская комиссия в пределах параметров утвержденного Государственного бюджета определяет объем средств, направляемых на каждую из форм поддержки, указанных в настоящем Порядке.

Выделяемые Фондом средства НКО зачисляются на их счета в их обслуживающих банках. Фонд ежегодно публикует в средствах массовой информации отчет о своей деятельности, распределении и реализации средств, выделенных в рамках оказания поддержки деятельности НКО и других институтов гражданского общества.

4.3. Порядок проведения конкурса на получение государственного финансирования

Выделение гранта определяется в следующем порядке:¹³⁷

Парламентская комиссия организует изучение мнений и предложений широкой общественности страны, НКО и других институтов гражданского общества по вопросам поддержки деятельности НКО путем организации грантовых конкурсов (до 15 июня текущего года). По результатам изучения Парламентская комиссия формирует и направляет

¹³⁶ Закон «О социальном партнерстве» 25.09.2014 № ЗРУ – 376.

¹³⁷ Положение о порядке проведения конкурса и отбора проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества Узбекистана. (Приложение № 3 к протоколу заседания Парламентской комиссии от 2 декабря 2008 года).

в Кабинет Министров РУз бюджетную заявку для внесения в проект Государственного бюджета РУз объемов средств на следующий год (до 20 июня).

Кабинет Министров РУз рассматривает бюджетную заявку в течение одной недели и принимает решение о включении в проект Государственного бюджета РУз соответствующих объемов средств на следующий год.

Фонд в десятидневный срок после утверждения Государственного бюджета РУз представляет в Парламентскую комиссию предложения по организации грантовых конкурсов и выделению грантов НКО в пределах утвержденного бюджета. Парламентская комиссия в течение пяти дней после получения предложений Фонда определяет приоритеты, условия и размеры финансовых средств, выделяемых для организации грантовых конкурсов.

Фонд организует грантовые конкурсы. Порядок и условия проведения грантовых конкурсов определяется Парламентской комиссией. По результатам проведения грантовых конкурсов между Фондом и НКО заключается грантовое соглашение. Результаты грантовых конкурсов освещаются в средствах массовой информации. Фонд осуществляет финансирование победителей грантовых конкурсов в сроки и по условиям, предусмотренным в грантовом соглашении.

Отбор проектов, представленных на конкурс, и определение победителей осуществляется Парламентской комиссией. Финансирование проектов НКО и других институтов гражданского общества осуществляется на конкурсной основе в форме выделения гранта. Для предварительного рассмотрения, отбора и оценки, поступивших проектов от НКО и других институтов гражданского общества Парламентская комиссия формирует экспертные группы из числа специалистов по соответствующим направлениям, имеющих большой профессиональный и жизненный опыт. В конкурсе могут принимать участие НКО и другие институты гражданского общества, соответствующие требованиям, предъявляемым условиями конкурса. После публикации объявления НКО и другие институты гражданского общества, желающие принять участие в конкурсе, подают заявки на получение гранта. Для ознакомления с дополнительной информацией о конкурсе и образцах конкурсных документов заявители могут обращаться в исполнительный аппарат Фонда. Допускается подача заявок на получение гранта в электронной форме. Предварительный отбор заявок на получение гранта на предмет соответствия установленным образцам документов, осуществляется исполнительным аппаратом Фонда. Исполнительный аппарат Фонда:

- публикует в средствах массовой информации объявление о проведении конкурса;
- принимает заявки НКО и других институтов гражданского общества на получение гранта, обеспечивает их учет, сохранность и конфиденциальность;
- организует сбор, обобщение и оформление необходимой документации для предварительного отбора и оценки экспертной комиссией;
- координирует деятельность привлекаемых экспертов;
- передает необходимую конкурсную документацию Парламентской комиссии для принятия окончательного решения;
- организует работу по заключению договора с победителем конкурса.

Публикация (объявление) в средствах массовой информации должна содержать следующие сведения:

- предмет и приоритетные направления представляемых проектов;
- форма проведения конкурса;

- размеры выделяемых грантов;
- условия оформления участия в конкурсе НКО и других институтов гражданского общества и порядок его проведения;
- время и место проведения конкурса.

Положение определяет Регламент проведения конкурса, согласно которому определены - сроки рассмотрения заявок на получение гранта и проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, и оформления необходимой документации исполнительным аппаратом Фонда. Заявки на получение гранта и проекты к ним принимаются в соответствии с требованиями Положения и объявленными условиями конкурса. Несоблюдение требований Положения и объявленных условий конкурса, влечет оставление поданных документов без рассмотрения. Заявки на получение гранта регистрируются исполнительным аппаратом Фонда в пронумерованной и пронумерованной регистрационной книге. Заявителям и исполнителям проектов, не допущенным к участию в конкурсе и не представившим в установленный срок все необходимые документы для участия в конкурсе, направляется письменное извещение.

Порядок оценки конкурсных проектов определен следующим образом:

- Для проведения предварительного отбора и оценки проектов, Парламентская комиссия может формировать Экспертные группы.
- Оценка и отбор конкурсных проектов осуществляется Парламентской комиссией открыто. При необходимости Парламентская комиссия правомочна провести закрытое обсуждение. По каждому конкурсному проекту принимается мотивированное решение путем открытого голосования.
- В ходе отбора и оценки заявок на получение гранта, рассмотрения проектов, Парламентская комиссия может привлечь заявителей, запрашивать у них дополнительные сведения и получать дополнительные пояснения.
- Парламентская комиссия, рассмотрев заключения экспертных групп, определяет победителей конкурса и принимает решение о финансировании проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества.
- Решение Парламентской комиссии о победителях конкурса оформляется протоколом и направляется исполнительному аппарату Фонда для финансирования указанных проектов.
- В течение трех дней со дня определения Парламентской комиссией победителей конкурса его результаты публикуются исполнительным аппаратом Фонда в средствах массовой информации и на официальном сайте Фонда.

Исполнительный аппарат Фонда, на основании решения Парламентской комиссии обеспечивает подготовку и заключение договоров о выделении гранта на поддержку негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества.

Следующим образом определен порядок размещения социального заказа:¹³⁸

Парламентская комиссия организует изучение мнений и предложений НКО, широкой общественности страны, а также органов государственной власти и управления по вопросам

¹³⁸ Положение о порядке проведения конкурса и отбора проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества Узбекистана. (Приложение № 3 к протоколу заседания Парламентской комиссии от 2 декабря 2008 года).

реализации социально-значимых проектов на местах (до 15 июня). По результатам изучения Парламентская комиссия формирует и направляет в Кабинет Министров РУз бюджетную заявку для внесения в проект Государственного бюджета РУз объемов средств на следующий год (до 20 июня). Кабинет Министров РУз рассматривает заявку в течение одной недели и принимает решение о включении в проект Государственного бюджета РУз объемов средств на следующий год.

Фонд в течение десяти дней после утверждения Государственного бюджета РУз представляет в Парламентскую комиссию предложения по размещению социального заказа среди НКО в пределах утвержденного бюджета. Парламентская комиссия в течение пяти дней после получения предложений Фонда определяет приоритеты, условия и размеры финансовых средств, а также определяет НКО для размещения социального заказа.

Фонд на основе договора, заключенного с НКО, осуществляет финансирование социального заказа. Размещение социального заказа среди НКО освещается в средствах массовой информации. Механизм выделения социального заказа более или менее детально прописан в Положении о порядке распределения социальных заказов среди НКО и других институтов гражданского общества, утвержденном Протоколом № 3 заседания Парламентской комиссии от 3 декабря 2008 года, а также в Схеме размещения социальных заказов.¹³⁹

Положение предусматривает ответственность НКО, в которых размещены социальные заказы. Руководители НКО, в которых размещены социальные заказы, ответственны за правильное и целевое использование выделенных средств, а также за качественное и своевременное выполнение указанных в договоре социально значимых работ и проведение всех мероприятий. Лица, нарушившие требования данного Положения, отвечают в установленном законодательством порядке.

НКО, получившие средства на выполнение социального заказа, согласно порядку и срокам, указанным в Договоре, представляют в Фонд отчеты по использованию выделенных средств. Фонд, согласно порядку представления отчетности бюджетных организаций, представляет каждый квартал в Министерство финансов отчеты по использованию выделенных средств. Выделенные, но неиспользованные для реализации социальных заказов, средства по окончании срока исполнения возвращаются в Фонд.

Контроль за целевым и правильным использованием выделенных средств в установленном порядке осуществляется Фондом. Отчетность и контроль целевого использования средств, предусмотрены следующим образом.¹⁴⁰

Ежеквартально НКО, получающие бюджетные средства, представляют в Общественный Фонд, в сроки и порядке, установленные им, отчет о выполнении мероприятий по грантам и социальным заказам, а также отчет об использовании полученных средств. В свою очередь Фонд, после обобщения отчетов, представленных НКО, получившими бюджетные средства, представляет в Министерство финансов в сроки и порядке, установленные для бюджетных организаций, отчет об использовании бюджетных средств.

¹³⁹ Приложение №1 «Схема выделения субсидии» к Порядку распределения средств общественного фонда по поддержке ННО и др. институтов гражданского общества Узбекистана при Олий Мажлисе РУз. Приложение к протоколу заседания Парламентской комиссии № 1 от 11.07.2008 г.

¹⁴⁰ Положение об Общественном фонде по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе РУз. (Приложение N 1 к Совместному постановлению Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса РУз и Кенгаша Сената Олий Мажлиса РУз от 10.07.2008 г. N 843-I/512-I).

Парламентская комиссия и Фонд обеспечивают контроль за целевым использованием средств, выделенных НКО.

Проверка поступлений и целевого использования НКО средств, выделяемых для поддержки их деятельности, может осуществляться также Счетной Палатой Республики Узбекистан по обращению группы депутатов численностью не менее одной десятой от общего числа депутатов законодательной палаты.

Контроль за соответствием деятельности НКО законодательству и их уставам осуществляется Министерством юстиции РУз.

Средства Фонда выделяются непосредственно НКО, институтам гражданского общества в виде субсидий, грантов, социального заказа на основе их заявок и в соответствии с решениями Парламентской комиссии.

Ежегодное выделение Фонду бюджетных средств, необходимых для поддержки НКО, институтов гражданского общества, осуществляется по представлению Парламентской комиссии в сроки подготовки, рассмотрения, обсуждения и утверждения Государственного бюджета. При этом оставшиеся в конце отчетного года неиспользованные средства, выделенные НКО, не возвращаются в доход бюджета, а используются по целевому назначению в очередном году.

Министерство финансов при выделении средств из Государственного бюджета вправе учитывать неиспользованные в конце отчетного года бюджетные средства.

Только незначительное количество НКО, по сравнению с общим числом, зарегистрированных НКО в РУз, получало государственное финансирование. Ежегодно государственное финансирование получает 300-350 НКО, из общего числа 8100 НКО по республике, что составляет около 4% от общего числа. Как правило выделяемые суммы – 10 – 15 млн сумм на проект (\$4000 – 5000).

НКО, которые получили государственное финансирование, более подвержены проверкам со стороны государственных органов. Многие жалуются на исключительно сложную отчетность, связанную с получением государственного финансирования. Основным механизмом финансирования является Фонд, на национальном уровне. Местные органы власти практически финансирования НКО не представляют. По мнению ряда НКО, механизм распределения не является коррупционным, хотя и не всегда прозрачен.

5. Регулирование НКО в антитеррористическом законодательстве

5.1. Ответственность, предусмотренная для НКО в антитеррористическом законодательстве

Нужно отметить, что НКО специально не упоминаются в антитеррористическом законодательстве Узбекистана и несут ответственность, установленную для всех лиц в Узбекистане за нарушение его норм.

5.2. Анализ применения законодательства на практике

Анализ правоприменительной практики не представляется возможным ввиду отсутствия доступной информации.

6. Регулирование деятельности незарегистрированных НКО

6.1. Законодательство, регулирующее деятельность незарегистрированных НКО

В РУз незарегистрированные НКО запрещены. Согласно статье 56 Конституции РУз: «Общественными объединениями в РУз признаются профессиональные союзы, политические партии, общества ученых, женские организации, организации ветеранов и молодежи, творческие союзы, массовые движения и иные объединения граждан, зарегистрированные в установленном законом порядке».

Согласно Закону об НКО, НКО является юридическим лицом (статья 6); НКО считается созданной с момента её государственной регистрации (статья 15).

В соответствии со статьей 11 Закона об ОО: «общественное объединение либо его организации (органы) осуществляют свою деятельность лишь после регистрации их устава в порядке, установленном настоящим Законом и в соответствии с гражданским законодательством могут признаваться юридическими лицами. На территории РУз не допускается деятельность международных общественных объединений, их отделений, филиалов, в том числе массовых движений, не зарегистрировавших свои уставы в Министерстве юстиции РУ и его органах на местах.»

Согласно части 1 статьи 239 КоАО: «Осуществление деятельности негосударственными некоммерческими организациями (за исключением религиозных организаций), а также их представительств и филиалами без государственной регистрации (постановки на учет) — влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы.»

Согласно статье 216 УК РУз: «Незаконная организация или возобновление деятельности незаконных общественных объединений или религиозных организаций, а равно активное участие в их деятельности, — наказывается штрафом от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или арестом до шести месяцев или ограничением свободы от двух до пяти лет либо лишением свободы до пяти лет.»

6.2. Анализ применения законодательства на практике

Как указано выше, неформальные или незарегистрированные НКО в Республики Узбекистан запрещены законодательством. За нарушение этого порядка предусмотрена суровая административная и уголовная ответственность, поэтому в Узбекистане никто не нарушает закон и не осуществляет деятельность до официальной регистрации.