



# **РЕФОРМА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ**

**ОБЗОР**  
**предложений по повышению роли гражданского общества**  
**в реализации антикоррупционных реформ**

**Алматы**  
**2018**

**РЕФОРМА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ. ОБЗОР предложений по  
повышению роли гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ -  
Алматы, 2018 – 27 С.**

Activity supported by the  
Canada Fund for Local Initiatives

Activité réalisée avec l'appui du  
Fonds canadien d'initiatives locales



*Данный Обзор подготовлен в рамках проекта ОФ «Центр исследования правовой политики» «Повышение прозрачности и подотчетности государственных органов за счет расширения участия общественности в процессе принятия решений и реализации антикоррупционных реформ в Казахстане», является некоммерческим и имеет образовательную и просветительскую направленность. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.*

© Центр исследования правовой политики

Фото обложки использовано из открытых источников: <https://pixabay.com/en/personal-group-silhouettes-man-95715/>

# СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. ВВЕДЕНИЕ .....</b>                                                                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>2. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ: ТЕНДЕНЦИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ .....</b>                                                                                   | <b>6</b>  |
| <b>3. РОЛЬ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ .....</b>                                                                                 | <b>10</b> |
| 3.1. Международные стандарты и принципы (Конвенция ООН против коррупции) .....                                                                                             | 10        |
| 3.2. Рекомендации ОЭСР по выполнению Стамбульского плана действий против коррупции по вовлечению гражданского общества в процесс реализации антикоррупционных реформ ..... | 11        |
| 3.3. Как используется потенциал гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ в Казахстане? .....                                                            | 12        |
| <b>4. БАРЬЕРЫ ДЛЯ РАСШИРЕНИЯ РОЛИ И УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КАЗАХСТАНЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ .....</b>                                      | <b>17</b> |
| 4.1. Система законодательства, регулирующего создание и деятельность некоммерческих организаций в Казахстане .....                                                         | 17        |
| 4.2. Обзор проблем законодательства о некоммерческих организациях Казахстана .....                                                                                         | 21        |
| 4.3. Институциональные проблемы деятельности некоммерческих организаций в РК .....                                                                                         | 23        |
| <b>5. РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>                                                                                                                                               | <b>25</b> |

# 1. ВВЕДЕНИЕ

На протяжении последних десятилетий Казахстан поступательно реализует реформы, направленные на экономическую модернизацию, улучшение социальной политики, повышение человеческого потенциала. Особую роль в стратегическом реформировании занимают антикоррупционные реформы, которые являются локомотивом изменений в экономике, государственном управлении, прозрачном и подотчетном перед обществом расходовании бюджетных средств.

Эффективность антикоррупционных реформ имеет огромное влияние на внешнеполитический имидж государства и на его инвестиционные возможности. Стремление Казахстана войти в 30-ку наиболее конкурентоспособных стран мира, на условиях полноценного членства присоединиться к ОЭСР, значительно повысить свою инвестиционную привлекательность, создать Международный финансовый центр «Астана» и добиться устойчивого экономического роста и процветания для населения диктует строгий приоритет для антикоррупционных реформ.

Успешный опыт проведения антикоррупционных реформ однозначно указывает на необходимость вовлечения в этот процесс гражданского общества – активистов, журналистов, блогеров, расследователей, общественные организации. Без взаимодействия государства и гражданского общества антикоррупционные реформы не смогут быть эффективными и полноценными. В данном случае гражданское общество выступает как лакмусовая бумага при определении эффективности антикоррупционных реформ и достижение определенных целей при их реализации.

Если антикоррупционные реформы не понятны гражданскому обществу и не находят у него поддержки, они не понятны всему населению и не пользуются доверием у граждан. Именно поэтому роль гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ имеет важную и критическую роль, так как помогает государству:

- выявлять скрытую коррупцию, особенно на бытовом уровне, делать латентные коррупционные процессы более явными, что привлекает к ним внимание правоохранительных органов;
- проводить глубинные исследования о причинах коррупции в разных сферах и социологические опросы, имеющие более доверительный характер, а, значит, и более точный результат;
- восполнять пробел в проведении образовательных программ, направленных на информирование общества о причинах, рисках и угрозах коррупции;
- более доверительно взаимодействовать с бизнес-структурами и помогать им внедрять программы по снижению коррупционных рисков и угроз;
- проводить мониторинг реализации антикоррупционных реформ и выполнения требований национального законодательства в этой сфере;
- совершенствовать национальное антикоррупционное законодательство;
- взаимодействовать с международными организациями и проводить мониторинг выполнения их рекомендаций;
- отслеживать надлежащее выполнение международных обязательств Республики Казахстан по договорам и соглашениям в сфере борьбы с коррупцией, отмыванием денег и противодействия теневой экономики.

Этим перечнем не ограничивается роль и участие гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ. Успешный и передовой опыт многих стран с коррупцией

построен на максимальном расширении роли и вовлечении общественных институтов в борьбу с коррупцией. Например, привлечение общественных организаций к различным инициативам по прозрачности – добывающих отраслей (ИПДО), строительной отрасли; расходованию бюджетных средств на центральном и местном уровне, участию активных граждан и общественных организаций в процессе принятия решений и формирования антикоррупционных стратегий, оценка проектов законов или других документов на предмет наличия коррупционных рисков.

Цель настоящего обзора заключается в оценке и анализе существующей роли гражданского общества в процессе реализации антикоррупционных реформ в Казахстане; каковы барьеры и препятствия для расширения участия и повышения функций и роли гражданского общества в этих реформах.



## 2. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ: ТЕНДЕНЦИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ

Проведение антикоррупционных реформ в Казахстане обусловлено наличием внешних (международных) обязательств и внутривнутриполитической необходимостью. Коррупция наносит серьезный вред как обществу, так и экономике страны.

По оценке **«Барометра мировой коррупции»**, исследования, которое проводит Transparency International, в 2016 году **29% опрошенных респондентов в Казахстане признались, что давали взятки**<sup>1</sup>. Это не самый плохой результат в разрезе стран СНГ (например, Таджикистан – 50% опрошенных признались, что давали взятки), но очень далекий даже от среднего результата (например, Грузия – 7% опрошенных респондентов признались в даче взяток).

Для сравнения ситуация в европейских странах: Швеция – 2%, Германия – 3%, Нидерланды – 2%, Бельгия – 3%, Эстония – 5%, Польша, Италия – 7%, Франция – 2%, Испания – 3% опрошенных респондентов признались, что давали взятки в 2016 году<sup>2</sup>.

**Индекс восприятия коррупции** также не демонстрирует повышение рейтинга Казахстана и видимых успехов в борьбе с коррупцией<sup>3</sup>. В рейтинге 2017 года Казахстан на 122 месте из 180 государств и имеет 31 балл из 100 возможных<sup>4</sup>. В 2017 г. Казахстан оказался наравне с Азербайджаном, Джибути, Либерией, Малави, Мали, Молдовой и Непалом.<sup>5</sup>

Исследование Национальной палаты предпринимателей «Деловой климат-2016» показывает, что коррупция широко распространена в бизнес-среде. Почти каждый второй предприниматель в РК (45%) сталкивался с коррупцией. Из них 84% респондентов считали, что коррупция мешает развиваться, а 16% - что помогает. Лишь 16% респондентов

---

<sup>1</sup> «Люди и коррупция: Казахстан». Барометр мировой коррупции, 2016 год. URL: <http://tikazakhstan.org/lyudi-i-korrupsiya-kazahstan-barometr-mirovoj-korrupsiyi-2016/>

<sup>2</sup> «People and corruption: Europe and Central Asia». URL: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

<sup>3</sup> «Corruption Perceptions Index 2016». URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

<sup>4</sup> Индекс восприятия коррупции ранжирует 180 стран и территорий согласно воспринимаемому уровню коррупции в государственном секторе страны с позиции экспертов и предпринимателей. ИВК использует шкалу от 0 до 100 баллов, где 0 означает самый высокий воспринимаемый уровень коррупции, а 100 – самый низкий. В этом году самый высокий результат в рейтинге продемонстрировали Новая Зеландия и Дания – 89 и 88 баллов, соответственно. Сирия, Южный Судан и Сомали оказались в конце рейтинга – 14, 12 и 9 баллов, соответственно. Регионом с лучшими показателями является Западная Европа, где средний результат государств составил 66 баллов. Хуже всего обстоят дела в странах Африки к югу от Сахары (средний балл – 32) и странах Восточной Европы и Центральной Азии (средний балл – 34). URL: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017\\_press\\_release\\_RU](https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2017_press_release_RU)

<sup>5</sup> См.: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

обратились в правоохранительные органы с жалобами на коррупционные схемы, что объясняется, в первую очередь, недоверием к сотрудникам правоохранительных органов<sup>6</sup>.

В ходе опроса предпринимателей выяснилось, что наиболее часто встречающиеся факторы, провоцирующие коррупцию, это:

- большое количество требований к предпринимателям,
- неисполнимые обязательные требования или административные процедуры государственных органов,
- завышенная цена разрешительных документов (лицензии, сертификаты, патенты и т.д.),
- желание предпринимателей уйти от ответственности за нарушение закона,
- длительные сроки рассмотрения обращений,
- вынужденные платежи при неблагоприятной административной среде с целью сохранить бизнес, частые проверки,
- желание получить дополнительное конкурентное преимущество самих предпринимателей.



Подавляющее количество респондентов (84%) отметили, что коррупция мешает развиваться казахстанскому бизнесу.

То есть, само казахстанское общество и экспертные группы, международные организации все еще продолжают определять уровень коррупции в стране как достаточно высокий. Отметим, что правительство признает этот факт и прилагает усилия к его снижению. Так, например, в **Национальном докладе о противодействии коррупции** отмечается, что «по итогам социологического опроса 62% опрошенных респондентов отметили, что не сталкивались с необходимостью давать взятки». Возможно, это же означает, что 38% респондентов все-таки столкнулись с необходимостью давать взятки для решения своих проблем?<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ОПРЕДЕЛЕННЫ ФАКТОРЫ, ПОДТАЛКИВАЮЩИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ НА КОРРУПЦИЮ. URL: <http://atameken.kz/ru/projects/26042>

<sup>7</sup> Стр.29. Национального доклада о противодействии коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii>



По данным Международного валютного фонда, из-за коррупции мировой ВВП ежегодно теряет около 2%, что эквивалентно 1,5-2 триллионам долларов США. Если провести аналогичные расчеты на примере Казахстана, то ежегодные потенциальные потери составляют около 3,8 млрд долларов США. 3,8 млрд. долларов США – это примерно 2% ВВП Казахстана, на которые можно было построить 150 школ или 300 детских садов или провести капитальный ремонт 1500 км. казахстанских дорог, отмечается в Национальном докладе о противодействии коррупции<sup>8</sup>.

**Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы<sup>9</sup>** разрабатывалась с учетом передового опыта и практики государств с низким уровнем коррупции. Наряду с положительными тенденциями (например, ежегодное снижение количества нарушений сроков оказания государственных услуг (в 8,7 раза по сравнению с 2012 годом) и жалоб на качество их оказания (на 25%), а также увеличение доли автоматизированных услуг (более чем в 2 раза) и услуг, оказываемых через центры обслуживания населения (на 51%), что исключает необходимость прямого контакта с государственными служащими), **отмечены и негативные – проблемы, которые требует решения.**

Во-первых, недостаточная прозрачность при принятии решений, затрагивающих наиболее значимые вопросы общественной жизни, отсутствие надлежащего гражданского контроля и учета общественного мнения в деятельности государственного аппарата ведут к избыточной бюрократии, административным барьерам и злоупотреблению должностными полномочиями, что в совокупности формирует негативные факторы, способствующие росту коррупционных проявлений.

Во-вторых, недостаточно внимания уделяется повышению правовой культуры граждан и правовому просвещению, особенно по отраслям и нормам действующего права, наиболее востребованным в повседневной жизни населения. Антикоррупционная пропаганда в основном ограничивается разовыми акциями и кампаниями, шаблонными выступлениями в средствах массовой информации, недостаточно задействовано интернет-пространство.

В-третьих, посредственный уровень и качество социологических исследований, посвященных изучению проблем коррупции и эффективности, принимаемых государством антикоррупционных мер.

В-четвертых, сложности правоприменительной практики законодательства о противодействии коррупции. На законодательном уровне до сих пор не разграничены нарушения норм и правил служебной этики от собственно коррупционных правонарушений, что искажает реальную картину коррупциогенности, мешает концентрации усилий государства на актуальных направлениях борьбы с коррупцией и ведет к необоснованному росту коррупционного рейтинга страны.

Особое внимание в антикоррупционных реформах уделено развитию институтов общественного контроля, доступа к информации и механизмам активизации участия граждан в процессе принятия решений. Несмотря на то, что соответствующие законодательные акты были приняты – законы «О противодействии коррупции», «Об общественном контроле», «О доступе к информации» - они пока оказывают слабую роль и воздействие на эффективность антикоррупционных реформ. Возможно, проблема в том, что принятые законы не вполне соответствуют международным стандартам и рекомендациям,

---

<sup>8</sup> «Национальный доклад о противодействии коррупции». URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii>

<sup>9</sup> Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2015 годы, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986. Текст документа доступен по ссылке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

например, в сфере доступа к информации, это влечет их неэффективное применение на практике и слабость правовых гарантий по реализации права на доступ к информации.

*В Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан особо отмечено, что «предпринимаемые независимым Казахстаном шаги по дальнейшей интеграции в общемировое пространство обязывают нашу страну учитывать определенные международные стандарты, принятые в вопросах противодействия коррупции. Вместе с тем такие стандарты должны внедряться не только с использованием рекомендаций зарубежных партнеров. Международный опыт должен подлежать тщательному изучению и детальному анализу на предмет его соответствия положениям Конституции страны, сложившейся законодательной и правоприменительной практике, с учетом особенностей формирования и функционирования традиционных и присущих нашей стране правовых механизмов и институтов».*

Это положение во многом объясняет наличие законов, которые принимаются для реализации антикоррупционных реформ; они призваны придать этим реформам соответствие международным стандартам и выполнение рекомендаций международных организаций. Однако чаще всего, они не создают необходимых правовых механизмов и гарантий реализации прав и свобод, гарантированных Конституцией Республики Казахстан. Например, принятые казахстанские законы о доступе к информации и об общественных советах, хоть и основаны на международной практике, однако все еще не соответствуют базисным принципам, рекомендованным международными организациями, ООН, ОБСЕ и ОЭСР, в частности, по реализации права на доступ к информации и права на участие в принятии решений на государственном уровне.

# 3. РОЛЬ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

## 3.1. Международные стандарты и принципы (Конвенция ООН против коррупции)

**Конвенция ООН против коррупции** ратифицирована Республикой Казахстан в 2008 году<sup>10</sup>. Этот международный договор предполагает доступ к информации и участие общества как важный и неотъемлемый элемент антикоррупционных реформ. Статья 13 конвенции предполагает участие общества в реформах и в действиях, направленных против коррупции.

### **Статья 13. Участие общества**

**1. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.**

Конвенция против коррупции устанавливает, что ни одно государство не имеет иммунитета против коррупции и ни одно государство не способно справиться с этим явлением и снизить коррупционные риски и частоту их проявления без помощи гражданского общества, НПО, СМИ.

Участие общества предполагает широкий спектр возможностей:

- совместная разработка и обсуждение стратегических документов, программ, принимаемых в государстве-участнике конвенции для противодействия коррупции;

<sup>10</sup> Закон Республики от 4 мая 2008 года №31 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031>

- мониторинг и контроль со стороны гражданского общества за реализацией антикоррупционных документов и программ;
- расширение участия общества в процессе принятия решений на всех уровнях;
- проведение антикоррупционных расследований, получение и распространение информации о фактах коррупции, не опасаясь за свою жизнь и безопасность;
- обсуждение проектов нормативных документов на предмет выявления коррупционных рисков в случае их принятия;
- разработка образовательных программ по противодействию коррупции, взаимодействие с населением по выработке устойчивого антикоррупционного стереотипа поведения;
- взаимодействие с государственными органами на предмет снижения роли факторов, способствующих развитию коррупции: наличия сложных процедур, требований, большие сроки предоставления государственных услуг, часто меняющееся законодательство, широкие дискреционные полномочия должностных лиц и т.д.
- проведение широкомасштабных социологических исследований по выявлению уровня и восприятия коррупции среди населения как на уровне всей страны, так и в отдельных регионах и т.д.

## 3.2. Рекомендации ОЭСР по выполнению Стамбульского плана действий против коррупции по вовлечению гражданского общества в процесс реализации антикоррупционных реформ

Казахстан является членом **Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (далее - АКС)**.<sup>11</sup> Участники АКС подписали единую платформу действий и мероприятий по борьбе с коррупцией – **Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (далее - СПД)**.<sup>12</sup> В рамках международного сотрудничества оценивается динамика и прогресс стран-участниц по выполнению рекомендаций СПД. Одной из рекомендаций, которые постоянно оцениваются мониторинговой группой ОЭСР по Казахстану, является вовлеченность общества в реализацию антикоррупционных реформ, использование высокого потенциала гражданского общества при проведении исследований, образовательных программ и различных форм общественного контроля и мониторинга, а также реализации процедур и механизмов

<sup>11</sup> Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/>

<sup>12</sup> Istanbul Action Plan. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/>

доступа к информации, участия в обсуждении проектов законов и подзаконных актов, обеспечения прозрачности и подотчетности при распределении бюджетных средств<sup>13</sup>.

**Отчет IV раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией**<sup>14</sup> особо отметил недостаточную роль общества в процессе реализации антикоррупционных реформ в Казахстане.

Более детальные рекомендации ОЭСР, которые были даны Казахстану, по вовлечению общественности в проведении антикоррупционных реформ касаются:

- *Обеспечение широкого вовлечения организаций гражданского общества в формирование и реализацию антикоррупционной политики, исключив возможность выборочных подходов к такому сотрудничеству.*
- *Поддержка диалога с гражданским обществом в части проведения консультаций по вопросам антикоррупционной политики, антикоррупционной экспертизы.*
- *Рассмотрение возможности расширения состава Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции за счет включения экспертов неправительственных организаций.*
- *Рассмотрение возможности введения правил касательно обязательного публичного обсуждения наиболее важных проектов актов предусматривающих обязанность органа - разработчика публично мотивировать отклонение предложений НПО и других институтов гражданского общества.*
- *Пересмотр способов формирования и работы общественных и экспертных советов с тем, чтобы исключить вмешательство государства в определение делегатов от негосударственных организаций в советы.*

### 3.3. Как используется потенциал гражданского общества в реализации антикоррупционных реформ в Казахстане?

Активное вовлечение общественных институтов в антикоррупционные реформы предполагает и национальное законодательство Республики Казахстан.

<sup>13</sup> Например, рекомендация 1.4. «Участие общественности» в отчете III раунда мониторинга по Казахстану Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

<sup>14</sup> Отчет IV раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-4thRound-Monitoring-Report-RUS.pdf>



**Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции»<sup>15</sup>** содержит перечень возможных действий и мероприятий, которые могут применять общественные организации при осуществлении антикоррупционных реформ:

- 1) сообщают об известных им фактах совершения коррупционных правонарушений в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- 2) вносят предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики по вопросам противодействия коррупции;
- 3) участвуют в формировании антикоррупционной культуры;
- 4) осуществляют взаимодействие с другими субъектами противодействия коррупции и уполномоченным органом по противодействию коррупции;
- 5) запрашивают и получают в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, от государственных органов информацию о деятельности по противодействию коррупции;
- 6) проводят исследования, в том числе научные и социологические, по вопросам противодействия коррупции;
- 7) проводят разъяснительную работу в средствах массовой информации и организуют социально значимые мероприятия по вопросам противодействия коррупции.

**Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы<sup>16</sup>**, например, обозначает наличие **общественного контроля институтов гражданского общества** как действенного механизма профилактики коррупции. Отмечается, что внедрение такого контроля требует не только активизации институтов гражданского общества, но и соответствующего законодательного регулирования. Институт общественного контроля в сфере профилактики коррупции призван сыграть важную роль в дальнейшем развитии гражданского общества, институты которого содействуют укреплению авторитета государства и повышению качества работы государственного аппарата.

Представители гражданского общества принимали участие в обсуждении Антикоррупционной стратегии на диалоговых площадках, организованных госорганами и политическими партиями. В рабочую группу по разработке и обсуждению Стратегии вошли известные юристы, политологи, эксперты, общественные деятели, представители Генеральной прокуратуры, Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции.

Несмотря на то, что государственные органы Казахстана проводят регулярные встречи с представителями общественности, проводятся заседания экспертов, а также круглые столы, влияние гражданского общества на процесс принятия решений недостаточно. Как отметила Жанар Джандосова, член общественного совета по вопросам противодействия коррупции, со стороны разработчиков Стратегии не было обратной связи по комментариям и предложениям со стороны гражданского общества<sup>17</sup>.

**Рекомендации гражданского общества, включенные в антикоррупционную стратегию:**

<sup>15</sup> Статья 24 «Участие общественности в противодействии коррупции» Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410 «О противодействии коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z23>

<sup>16</sup> Раздел 4.2. «Внедрение института общественного контроля». Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986#z19>

<sup>17</sup> Интервью «Не заставим прекратить вымогать, но можем не давать взятки». URL: <https://rus.azattyq.org/a/den-borby-s-korrupsiy-interview-zhandosova/26733146.html>

1. Декларация о доходах, расходах, активах, имуществе госслужащих (реализация данного пункта отложена до 2020 года).
2. Усиление работы с гражданским обществом, вовлечение общества в процесс принятия решений. (Были приняты законы «О доступе к информации», «Об общественных советах», «О противодействии коррупции».)
3. Антикоррупционное образование - обучающие антикоррупционные курсы со школьного возраста, ликвидация правового нигилизма – повышение правовой грамотности, разъяснительная работа в средствах массовой информации.

#### **Рекомендации, не включенные в Антикоррупционную стратегию:**

1. Конфискация имущества, если чиновник не может объяснить его происхождение.
2. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов.
3. Подотчетность национальных компаний.

По информации ОФ «Транспаренси - Казахстан», нельзя прямо утверждать, что новая антикоррупционная стратегия составлена на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией. Однако нужно отметить, что главным из недостатков предыдущих программ была четкая карательная направленность. В данной Стратегии акцент делается на превентивные меры в борьбе с коррупцией, на усовершенствование законодательства. Одно из направлений Антикоррупционной стратегии – работа с населением, формирование атмосферы нулевой терпимости к коррупции, было рекомендовано общественным фондом «Транспаренси – Казахстан». Так же были учтены рекомендации Национальной палаты поддержки предпринимателей «Атамекен» для предотвращения коррупции в бизнесе.

Со стороны гражданского общества участие в реализации антикоррупционной политики заключается в проведении экспертных встреч, участия в общественных советах, проведении тренингов, семинаров для граждан. Спрос на антикоррупционное образование со стороны населения гораздо выше, чем возможности гражданского общества по его удовлетворению.

Участие гражданского общества в реализации антикоррупционных программ и стратегий является недостаточным. Со стороны населения страны существует большой спрос на антикоррупционные тренинги, образовательные программы по повышению правовых компетенций, однако мероприятия, проводимые государственными органами, являются, по большей части, формальными. Формализована работа экспертных советов по обсуждению законодательных инициатив, по обсуждению результатов выполнения государственных программ и стратегий. Мнение гражданского общества часто не учитывается при написании отчетов о выполненной работе по той или иной программе.

По мнению казахстанских НПО, участие гражданского общества в формировании и реализацию антикоррупционной политики остается недостаточным. Нет информации со стороны госорганов, используются ли и какие именно предложения со стороны общественности для совершенствования антикоррупционного законодательства.

Например, при составлении первого Национального доклада по противодействию коррупции не были задействованы общественные институты, сам проект доклада публично не обсуждался.

С точки зрения государственного уполномоченного органа по противодействию коррупции, возможности активного сотрудничества также дает формат **«Открытого соглашения по консолидации усилий по противодействию коррупции в обществе»**<sup>18</sup>, инициированный Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействия коррупции. Обратная связь с гражданским обществом обеспечивается посредством

---

<sup>18</sup> «Открытое соглашение по консолидации усилий по противодействию коррупции в обществе». URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/otkrytoe-soglashenie-o-sotrudnichestve>

проведения видеоконференций и обсуждения наиболее актуальных вопросов и путей их решения. На сегодняшний день по информации Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействия коррупции участниками Соглашения являются свыше 39 тыс. организаций и 54 тыс. граждан (данные не подтверждены).

**Общественный совет по противодействию коррупции**<sup>19</sup> при Агентстве Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействия коррупции также принимает активное участие в реализации Антикоррупционной стратегии, в том числе с привлечением неправительственных организаций.

В 2016 г. начата реализация проекта государственного социального заказа «Гражданский контроль». Его целью является вовлечение НПО в комплекс мероприятий по профилактике коррупции, в том числе по антикоррупционному мониторингу, формированию антикоррупционной культуры путем создания общественных приемных во всех регионах страны, где представители НПО ежедневно вырабатывают механизмы преодоления административных барьеров, регистрируют факты превышения власти, завышения цен при государственных закупках и т.д.

В рамках проекта в общественные приемные к настоящему моменту обратилось свыше 1000 граждан, из них порядка 300 обращений направлялись в письменном виде. В рамках «Гражданского контроля» проведены научно-практические конференции, семинары, круглые столы и форумы предпринимателей. Каждое мероприятие стало дискуссионной площадкой для социальных групп по обсуждению актуальных вопросов противодействия коррупции. В целях создания атмосферы нетерпимости к любым проявлениям коррупции и продвижения антикоррупционной культуры в обществе в 2017 году предусматривается выделение гранта для НПО.

Ожидается, что его средства будут использоваться на организацию мероприятий, повышающих информированность населения о порядке предоставления государственных услуг, производство роликов по формированию антикоррупционной культуры, формулирование рекомендации и т.д. Введено материальное поощрение граждан, сообщающих о фактах коррупции. В 2016 г. поощрено 185 лиц на сумму 27 млн. тенге, что, как считается, свидетельствует о действенности этого института на практике.

В 2016 году в Казахстане был принят **Закон РК «Об общественных советах»**<sup>20</sup>, в соответствии с которым общественные советы были созданы как на местном уровне (в областях, городах), так и на национальном уровне (общественные советы в различных сферах деятельности, то есть с участием отраслевых министерств). При разработке законопроекта особо подчеркивалось, что общественные советы будут автономны и независимы от органов власти. На практике этого не случилось, общественные советы по сути «созданы и действуют» **при** акиматах, маслихатах, министерствах. Этому способствуют нормы закона «Об общественных советах», предусматривающие утверждение государственным органом проекта положения об Общественном совете, после его обсуждения на первом заседании Общественного совета, а также предусматривающие утверждение состава рабочей группы, а затем и сформированного состава общественного совета решением руководителя государственного органа.

---

<sup>19</sup> Материалы Общественного совета по противодействию коррупции при Агентстве по делам государственной службы и противодействия коррупции доступны по ссылке: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/obshchestvennyy-sovet-pri-agentstve>

<sup>20</sup> Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>

Было разработано и утверждено Типовое положение об общественном совете<sup>21</sup>. По официальной статистике создано 226 общественных советов, в том числе 13 советов на республиканском уровне, 16 – на уровне областей, городов Астана, Алматы, 197 советов - в городах и районах<sup>22</sup>.

После введения закона в действие, общественные советы были созданы повсеместно и в короткие сроки. Однако при создании советов допускались нарушения закона и процедуры организации. В частности, превышалось количество представителей государственных органов в составе совета, в некоторых случаях функции председателей общественных советов возлагались на действующих секретарей маслихатов.

Роль акиматов и маслихатов значительна в обеспечении деятельности общественных советов и принятии решений по важным вопросам местного сообщества и проектам НПА, что негативно влияет на их автономность и самостоятельность. В состав общественных советов в некоторых случаях включались представители гражданского общества по рекомендации исполнительных или представительных органов власти.

В некоторых случаях общественные советы выполняют формальную и декларативную роль экспертного и гражданского сообщества при органах исполнительной власти. Это следствие непродуманной стратегии развития и деятельности общественных советов. Однако следует отметить и позитивный опыт деятельности общественных советов. Так, в таких городах, как Алматы, Усть-Каменогорск, Караганда и ряде других городов, общественные советы выполняют роль экспертной и диалоговой площадки и являются каналом взаимодействия между органами власти и населением.

С принятием Закона РК «Об общественных советах» все созданные консультативно-совещательные органы (КСО, комиссии, советы и т.д.) при министерствах и акиматах продолжают действовать, хотя и их деятельность, в основном, формальна и заключается в поддержке инициатив и проектов органа, при котором они созданы. Статус КСО не позволяет им полноценно выполнять функцию взаимодействия гражданского общества и органа власти: их решения носят рекомендательный характер, круг вопросов крайне ограничен. Отметим, что в **Инструкцию по созданию консультативно-совещательных органов при Правительстве РК**<sup>23</sup> были внесены в 2016 году изменения и дополнения, однако на практике роль, статус, компетенция КСО не изменилась.

---

<sup>21</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1194 «Об утверждении Типового положения об общественном совете». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001194#z4>

<sup>22</sup> Информация опубликована на сайте Министерства по делам религий и гражданского общества РК по ссылке: [http://www.din.gov.kz/rus/deyatelnost/grazhdanskoye\\_obshestvo/](http://www.din.gov.kz/rus/deyatelnost/grazhdanskoye_obshestvo/)

<sup>23</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 «Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве Республики Казахстан и рабочих групп». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247\\_z0](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P990000247_z0)

# 4. БАРЬЕРЫ ДЛЯ РАСШИРЕНИЯ РОЛИ И УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КАЗАХСТАНЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

## 4.1. Система законодательства, регулирующего создание и деятельность некоммерческих организаций в Казахстане

Национальное законодательство Республики Казахстан, обеспечивающее правовые гарантии реализации права на свободу объединения и регулирующее деятельность некоммерческих организаций (далее - НКО) состоит из комплекса правовых актов разного уровня, во главе которого находится Конституция РК. Так, в статье 23 Конституции провозглашено право граждан Республики Казахстан на свободу объединений. Предусмотрено, что деятельность общественных объединений регулируется законом. В статье 5 Конституции также упоминаются общественные объединения<sup>24</sup>

Остальные правовые акты можно условно разделить на следующие группы:

- 1) Правовые акты, регулирующие статус некоммерческих организаций, т.е. те, которые определяют особенности создания, регистрации, деятельности, реорганизации и

---

<sup>24</sup> П. 2 ст. 5 Конституции «Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

3. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований».

ликвидации некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм.

- 2) Правовые акты, регулирующие отдельные вопросы, связанные с осуществлением деятельности некоммерческих организаций – государственная регистрация НКО, оказание государственных социальных услуг, благотворительная деятельность, волонтерская деятельность, государственное финансирование НКО, налогообложение НКО, лицензирование, отчетность НКО и т.д.
- 3) Правовые акты, устанавливающие ответственность НКО за нарушения требований национального законодательства и т.д.

| Правовые акты, регулирующие статус некоммерческих организаций                                                                                                                                                                                                                                                                               | Правовые акты, регулирующие отдельные вопросы, связанные с осуществлением деятельности некоммерческих организаций                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Правовые акты, устанавливающие ответственность НКО за нарушения требований законодательства                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•Гражданский кодекс РК</li> <li>•О некоммерческих организациях</li> <li>•Об общественных объединениях</li> <li>•О жилищных отношениях</li> <li>•О профессиональных союзах</li> <li>•О потребительском кооперативе</li> <li>•Об акционерных обществах</li> <li>•О саморегулировании и т.д.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Налоговый кодекс РК</li> <li>•О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств</li> <li>•О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций</li> <li>•О волонтерской деятельности</li> <li>•О благотворительности</li> <li>•О специальных социальных услугах</li> <li>• и т.д.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Уголовный кодекс РК</li> <li>•Кодекс РК об административных правонарушениях</li> <li>•Закон о некоммерческих организациях</li> </ul> |

К первой группе относится прежде всего Гражданский Кодекс РК<sup>25</sup>, где регулируются общие вопросы, касающиеся создания, деятельности, реорганизации и ликвидации НКО. Здесь же проводится различие между некоммерческими и коммерческими организациями, и определяются основные организационно-правовые формы НКО. Наряду с Гражданским Кодексом статус НКО регулируется Законом РК «О некоммерческих организациях»<sup>26</sup>. Он представляет собой «рамочный» нормативный правовой акт, большинство статей которого применяется ко всем организационно-правовым формам и видам НКО. В нем определяются цели деятельности, права и обязанности, регламентируются специальные положения, касающиеся создания, деятельности, реорганизации и ликвидации НКО, достаточно подробно регулируются вопросы управления в НКО и т.д.

<sup>25</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1006061#pos=1;-117](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1006061#pos=1;-117)

<sup>26</sup> Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142-ІІ «О некоммерческих организациях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.02.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1021519](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1021519)



По отдельным организационно-правовым формам и видам НКО в Казахстане приняты специальные законы. К их числу относятся Закон «Об общественных объединениях»<sup>27</sup>, Закон «О жилищных отношениях»<sup>28</sup> (ЖСК, КСК), Закон «О потребительском кооперативе»<sup>29</sup>. Также отдельные законы приняты для регулирования таких организационно-правовых форм НКО как автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир и другие некоммерческие организации.

Отдельно отметим здесь Закон «Об акционерных обществах»<sup>30</sup>, в котором наряду с регулированием коммерческих акционерных обществ, также регулируются некоммерческие организации в форме акционерных обществ.

Есть также отдельные организационно-правовые формы НКО, по которым специальные законы не приняты, например, ассоциации юридических лиц, частные учреждения, фонды, статус которых расписан в Гражданском кодексе и Законе о некоммерческих организациях.

НКО одной организационно-правовой формы в зависимости от их уставных целей деятельности, состава участников и по ряду других признаков могут различаться на виды. Например, среди общественных объединений различают политические партии, профессиональные союзы, общества по защите прав потребителей, национально-культурные центры и т. д. Особенности создания и деятельности некоторых из них могут регламентироваться специальными законами.

Ко второй группе правовых актов, регулирующих отдельные вопросы, связанные с осуществлением деятельности некоммерческих организаций, можно отнести Закон «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств»<sup>31</sup>, предусматривающий порядок регистрации юридических лиц, в том числе некоммерческих, Налоговый Кодекс<sup>32</sup>, определяющий специальные налоговые режимы для некоммерческих организаций, а также налоговые льготы, Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций»<sup>33</sup>, в котором предусматриваются разные формы государственного финансирования некоммерческих организаций, за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений. Есть также ряд других законов, регулирующих отдельные сферы деятельности НКО, например, Закон «О

---

<sup>27</sup> Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.04.2016 г.). URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005615](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005615)

<sup>28</sup> Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1007658](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1007658)

<sup>29</sup> Закон Республики Казахстан от 8 мая 2001 года № 197-ІІ «О потребительском кооперативе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.10.2015 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1023009](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023009)

<sup>30</sup> Закон Республики Казахстан от 13 мая 2003 года № 415-ІІ «Об акционерных обществах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.02.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1039594](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1039594)

<sup>31</sup> Закон Республики Казахстан от 17 апреля 1995 года № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.12.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1003592](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003592)

<sup>32</sup> Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VІ «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36148637](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36148637)

<sup>33</sup> Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36-ІІІ «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.04.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30008578](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30008578)

благотворительности»<sup>34</sup>, Закон «О волонтерской деятельности»<sup>35</sup>, Закон «Об общественных советах»<sup>36</sup> и т.д.

Отдельно следует сказать, что в уже упомянутых законах, предусматриваются также специфические виды отчетности для НКО (или предоставление сведений в базы данных), помимо тех, которые НКО сдают наравне с коммерческими организациями. Например, Налоговый Кодекс с августа 2016 года предусматривает новую отчетность для НКО, получающих иностранное финансирование, Закон о благотворительности предусматривает отчетность благотворительных организаций, Закон о некоммерческих организациях предусматривает обязанность фондов предоставлять сведения об использовании своего имущества, а также предусматривает обязанность всех НКО, за некоторым исключением, предоставлять сведения о себе в уполномоченный орган (База данных НПО).

Закрывают систему законодательства о некоммерческих организациях третья группа правовых актов - правовые акты, устанавливающие ответственность НКО за нарушения требований национального законодательства. К таким актам относятся Уголовный Кодекс<sup>37</sup> и Кодекс об административных правонарушениях<sup>38</sup>, в которых содержатся статьи, предусматривающие уголовную и административную ответственность для всех некоммерческих организаций, и отдельно для общественных объединений. Уголовный Кодекс особо выделяет общественные объединения и **предусматривает привлечение к уголовной ответственности по ряду статей лидера общественного объединения** в качестве квалифицирующего признака. Под лидером общественного объединения понимается руководитель общественного объединения, а также иной участник общественного объединения, способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения<sup>39</sup>. **Привлечение к уголовной ответственности лидера общественного объединения влечет более строгое наказание.**

Закон о некоммерческих организациях также предусматривает ответственность НКО. Так, **42 закона предусматривает приостановление деятельности некоммерческой организации на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры в случаях нарушения Конституции и законодательства Республики Казахстан или неоднократного совершения некоммерческой организацией действий, выходящих за пределы предмета и целей деятельности, определенных ее уставом.** Если в течение установленного срока приостановления деятельности некоммерческая организация устраняет нарушения, послужившие основанием приостановления ее деятельности, то после окончания указанного срока некоммерческая организация возобновляет свою деятельность. **В случае неустранения некоммерческой организацией нарушений органы прокуратуры вправе обратиться в суд с заявлением о ее ликвидации.**

---

<sup>34</sup> Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 402-V «О благотворительности» (с изменениями от 03.07.2017 г.). URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=32932361](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=32932361)

<sup>35</sup> Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года № 42-VI «О волонтерской деятельности» (с изменениями от 11.07.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=34802272](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34802272)

<sup>36</sup> Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах» (с изменениями от 11.07.2017 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36800092](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092)

<sup>37</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.). URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31575252](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252)

<sup>38</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577399](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399)

<sup>39</sup> Пункт 21) статья 1 Уголовного кодекса Республики Казахстан.

## 4.2. Обзор проблем законодательства о некоммерческих организациях Казахстана

Практика показывает, что основными проблемными аспектами для некоммерческих организаций в Казахстане являются:

- несовершенство механизмов налогообложения некоммерческих организаций, отсутствие единообразных понятий и терминов в гражданском и налоговом законодательстве;
- нормы уголовного законодательства, предусматривающие общественные объединения как специальный субъект правонарушений, а также предусматривающие повышенную уголовную ответственность лидеров общественных объединений;
- законодательные требования по обеспечению прозрачности и подотчетности, а также мониторинга иностранного финансирования некоммерческих организаций;
- отсутствие единообразия терминов в сфере деятельности некоммерческих организаций (ОО, НКО, НПО и т.д.);
- требования по регистрации некоммерческих организаций и дополнительных процедур, связанных с организационно-правовым статусом: внесение изменений и дополнений в учредительные документы, процедура приостановления или прекращения деятельности и так далее;
- территориальный статус общественных объединений;
- запрет на деятельность общественных объединений без регистрации и наличие уголовной и административной ответственности за нарушение запрета;
- сложная и дорогостоящая процедура ликвидации некоммерческих организаций и др.;
- несовершенство механизмов государственного социального заказа и грантов.

Этот перечень проблем, которые существуют довольно давно и на настоящий момент пока не решаются не является исчерпывающим. Относительно новым вызовом для некоммерческого сектора страны стало введение новой отчетности по иностранному финансированию в рамках Налогового Кодекса.

В соответствии с п. 1 ст. 29 Налогового Кодекса Республики Казахстан, лица и (или) структурные подразделения юридического лица обязаны:

1) в порядке, по форме и в сроки, установленные уполномоченным органом, уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства (*далее – иностранное финансирование*) в размере, превышающем установленный уполномоченным органом размер, в случае, когда деятельность получателя денег и (или) иного имущества направлена на:

- оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование;
- изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов (за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях), а также распространение и размещение их результатов;

- сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях;
- 2) в случае, предусмотренном в подпункте 1) настоящего пункта, представлять в налоговые органы сведения о получении и расходовании денег и (или) иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, в порядке, сроки и по форме, установленные уполномоченным органом.

Несмотря на то, что требования об уведомлении и отчетности действуют с октября 2016 года, приняты соответствующие подзаконные акты, а также Комитетом государственных доходов МФ разработаны вопросы и ответы с целью разъяснения нового требования по отчетности, в вопросе правового регулирования иностранного финансирования продолжают оставаться существенные пробелы, которые **негативно влияют на правоприменительную практику**.

1. Пункт 1 статьи 29 Налогового кодекса РК **не содержит понятия «сделка», которое используется в подзаконных актах (приказов министра финансов)**. При этом в приказе министра финансов предусмотрено, что под сделкой понимаются **«действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей»** и уведомлять налоговые органы об иностранном финансировании необходимо в течение 10 рабочих дней с момента заключения сделки. Остается не ясным, должны ли организации или физические лица уведомлять о получении иностранного финансирования, если заключения сделки не было и не предполагается. А если должны, то с какого момента отсчитывать 10 дней? Особенно остро этот вопрос стоит в случае финансирования иностранной головной организацией своего структурного подразделения в Казахстане, которое сделкой не является.

2. Много вопросов вызывает **перечень исключений, которые не подпадают под сферу действия данной нормы**. Например, в случае, когда иностранное финансирование получается на основании международных договоров Республики Казахстан. Пока нет разъяснений по поводу того, какие международные договоры имеются в виду в данном случае.

3. Не ясно будут ли расходы на проведение семинаров, иных обучающих мероприятий за счет иностранных денег признаваться доходом участников таких мероприятий, по которому они должны отчитаться перед налоговыми органами

4. Но главным правовым пробелом является **перечень видов деятельности, на осуществление которых используется иностранное финансирование**. Виды деятельности сформулированы таким образом, что могут применяться не единообразно, а также подвергаться произвольному и расширительному толкованию.

5. Пока непонятно, каким образом будет осуществляться **мониторинг и контроль, а также проверка сведений, предоставленных в уведомлениях и отчетах**.

6. При этом предусмотрены огромные штрафы (от 100 до 250 МРП), вплоть до запрещения деятельности за невыполнение требования об уведомлении и отчетности по иностранному финансированию, за нарушение сроков предоставления, предоставление неполных или недостоверных сведений (ст. 460 прим. 1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях).

7. Также вызывает недоумение установление обязанности уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества из иностранных источников, если получен доход в сумме, превышающей 1 тенге. Данное требование было установлено приказом Министра финансов<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 19 октября 2016 года № 554 «Об утверждении Правил, сроков и формы представления сведений физическими и юридическими лицами и (или) структурными подразделениями юридического лица органам государственных доходов о получении и расходовании денег и

## 4.3. Институциональные проблемы деятельности некоммерческих организаций в РК

Согласно **Индекса развития гражданского общества в Республике Казахстан**<sup>41</sup>, некоммерческие организации испытывают серьезные институциональные проблемы в своей деятельности.

Индекс развития гражданского общества Транспаренси Интернэшнл Казахстан (IDCS-TIKAZ) составляет 50,9 баллов из 100 и находится на среднем уровне. Индекс состоит из 15 индикаторов и отражает уровень гражданских компетенций, устойчивость организаций гражданского общества, прозрачность и подотчетность, а также финансовую устойчивость. Проект подготовлен в рамках реализации государственного гранта НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» при поддержке Министерства по делам религий и гражданского общества РК.

Впервые Правительство Казахстана профинансировало широкое исследование сектора неправительственных организаций страны. Итогом работы стал Индекс развития гражданского общества республики.

| №   |                                               | Идеальная модель развития | Фактическая модель развития |
|-----|-----------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 1.  | Правовое обеспечение                          | 10                        | 3,7                         |
| 2.  | Оказание коммерческих услуг                   | 10                        | 1,4                         |
| 3.  | Стратегическое планирование                   | 10                        | 9,2                         |
| 4.  | Исполнительный орган                          | 10                        | 0,7                         |
| 5.  | Человеческие ресурсы                          | 15                        | 10,565                      |
| 6.  | Аудиторская/Ревизионная проверка деятельности | 10                        | 6,5                         |
| 7.  | Учетная и налоговая политика организации      | 10                        | 3,5                         |
| 8.  | Собственный веб-сайт                          | 10                        | 4                           |
| 9.  | Страница / группа в социальных сетях          | 10                        | 7,5                         |
| 10. | Прозрачность                                  | 10                        | 2,0925                      |

(или) иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32794870#pos=1;-117](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32794870#pos=1;-117)

<sup>41</sup> «Индекс развития гражданского общества в Казахстане находится на среднем уровне». Более подробная информация доступна по ссылке: <http://tikazakhstan.org/indeks-razvitiya-grazhdanskogo-obshhestva-kazahstana-nahoditsya-na-srednem-urovne/>

|     |                                              |            |                |
|-----|----------------------------------------------|------------|----------------|
| 11. | Оценка потребностей                          | 10         | 8,3            |
| 12. | Мониторинг и оценка проекта                  | 10         | 7,7            |
| 13. | Офис                                         | 10         | 4              |
| 14. | Материально-техническое оснащение            | 10         | 7,36           |
| 15. | Финансовая устойчивость                      | 10         | 2,495          |
|     | <b>Индекс развития гражданского общества</b> | <b>155</b> | <b>79,0125</b> |

**Наименьшие показатели** отмечаются по следующим индикаторам:

- финансовая устойчивость,
- прозрачность,
- сменяемость исполнительного органа,
- оказание коммерческих услуг.

**Высокие показатели** отмечаются по индикаторам:

- стратегическое планирование,
- человеческие ресурсы (наличие сотрудников, постоянно работающих экспертов, волонтеров),
- страницы в социальных сетях,
- мониторинг и оценка проектов,
- материально-технические ресурсы.

Согласно методологии исследования, следующие баллы, полученные по каждому индикатору, означают:

|               |                                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>0-25</b>   | <b>крайне низкий уровень развития гражданского общества</b> |
| <b>25-50</b>  | <b>низкий уровень развития гражданского общества</b>        |
| <b>50-75</b>  | <b>средний уровень развития гражданского общества</b>       |
| <b>75-100</b> | <b>высокий уровень развития гражданского общества</b>       |



# 5. РЕКОМЕНДАЦИИ

## РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- Привести законодательство Республики Казахстан в области обеспечения и защиты права на свободу объединения в соответствие с международными стандартами и принципами, предусмотренными Международным пактом о гражданских и политических правах, другими ратифицированными международными договорами и соглашениями, а также Руководящими принципами БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений, с тем, чтобы защищать, обеспечивать и уважать право на свободу объединения, а не ограничивать и контролировать граждан в связи с реализацией конституционных гарантий на свободу объединения.
- Рассмотреть возможность упрощения и удешевления процедуры государственной регистрации некоммерческих организаций, а также внедрения уведомительных процедур (вместо разрешительных) при регистрации определенных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.
- Внести изменения и дополнения в национальное законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, исключаящие разнообразное толкование определений и терминов, которые используются для регламентации их деятельности (таких как «общественное объединение», «некоммерческая организация», «неправительственная организация», «грант», «спонсорская помощь», «пожертвование» и т.д.), в том числе в сфере налогообложения.
- Воздержаться от принятия дополнительных законодательных ограничений в отношении налогообложения НКО, с тем, чтобы создать для некоммерческих организаций благоприятный налоговый режим, поощрять и мотивировать их деятельность.
- Пересмотреть положения Уголовного кодекса Республики Казахстан, которые предусматривают повышенную уголовную ответственность в отношении лидеров общественных объединений по ряду уголовных преступлений, а также в целом отказаться от упоминания общественных объединений в уголовном и административном кодексах как отдельных субъектов правонарушений.
- Пересмотреть законодательство Республики Казахстан об общественных советах, с тем, чтобы как можно более эффективно реализовать потенциал и возможности гражданских активистов и некоммерческих организаций по их вовлечению в процесс принятия решений на государственном уровне и усилить взаимодействие с центральными и местными органами власти.
- Пересмотреть законодательные требования, предъявляемые к некоммерческим организациям, по вопросу обеспечения прозрачности и подотчетности их деятельности в сторону их сокращения и упрощения («база данных НПО», мониторинг иностранного финансирования).
- Разработать упрощенный порядок ликвидации для юридических лиц – некоммерческих организаций.

- **В законодательстве отсутствуют акты и нормы, каким-либо образом регламентирующие и поощряющие социальное предпринимательство.** Предлагается отдельно изучить опыт стран, использующих соответствующие правовые нормы и режимы для деятельности социальных предприятий, а также рассмотреть возможность введения в казахстанское законодательство соответствующих норм, поскольку они могут повлиять на устойчивость НПО, развитие социальных услуг, создание рабочих мест для уязвимых слоев населения.
- На настоящий момент Казахстане **отсутствует программный стратегический документ, направленный на долгосрочное развитие НПО-сектора** и всего гражданского общества. Рекомендуется **рассмотреть возможность разработки** и принятия подобного документа. Основные ожидания от документа – описание общих тенденций и трендов для сектора, точек роста, векторов развития на ближайшую перспективу – 3-5 лет.
- **Внести в налоговое законодательство РК следующие предложения и рекомендации:**
  - 1) четкая норма о том, что не подлежит обложению НДС любая некоммерческая деятельность за счет средств грантов, благотворительной и спонсорской помощи, членских взносов и иных поступлений в НПО, не облагаемых корпоративным подоходным налогом;
  - 2) предоставление отчетности по иностранному финансированию по предполагаемым и полученным средствам и расходов не более двух раз в год;
  - 3) уточнение порядка предоставления отчетности по иностранному финансированию;
  - 4) уменьшение ответственности за непредставление либо предоставление неточной отчетности по иностранному финансированию;
  - 5) распространение льготы в виде освобождения от ИПН выплат за счет средств грантов (кроме оплаты труда) на все необлагаемые КПН поступления в НПО
  - 6) расширение понятия грант, путем распространения его на любые организации, предоставляющие грантовую помощь;
  - 7) освобождение НПО от КПН полученных доходов от курсовой разницы;
  - 8) предусмотреть нормы для развития благотворительности.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАСШИРЕНИЮ РОЛИ И УЧАСТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ В КАЗАХСТАНЕ**

- Внести изменения в **законодательство об общественных советах** с тем, чтобы обеспечить реальную, а не декларативную автономию, профессионализм и потенциал этих институтов гражданского общества для их активного вовлечения в процесс проведения антикоррупционных реформ в стране, а именно: пересмотреть правила и процедуры отбора и ротации членов общественных советов; определить источники материально-технического обеспечения деятельности общественных советов; предусмотреть процедуры активного вовлечения общественных советов в процессы принятия государственных решений, в том числе в сфере противодействия коррупции.
- **Изменить законодательство и подзаконные акты о правовых актах** с целью более эффективной и действенной процедуры публичного (общественного) обсуждения проектов НПА: увеличить срок такого

обсуждения, обязать государственные органы – разработчиков проектов НПА предоставлять мотивированное объяснение по поступающим предложениям, обязать государственные органы публиковать предложения и свои решения по ним на Интернет-ресурсах и т.д.

- **Способствовать активизации роли НПО, СМИ, гражданских активистов в проведении всестороннего и комплексного независимого мониторинга, и внешней оценки процесса реализации Антикоррупционной стратегии РК**, а также поощрять и мотивировать НПО и СМИ в проведении антикоррупционных и журналистских расследований; активизировать их роль и участие в проведении антикоррупционных исследований.
- **Поддерживать постоянный диалог с гражданским обществом** при разработке концептуальных и стратегических, а также программных документов в сфере борьбы с коррупцией; увеличить представительство НПО в **Общественном Совете по вопросам деятельности органов по делам государственной службы и противодействию коррупции**<sup>42</sup>, а также в обязательном порядке включать представителей НПО в состав **Комиссии при Президенте РК по вопросам противодействия коррупции**<sup>43</sup>.
- **Изменить практику разработки и подготовки ежегодного Национального доклада о противодействии коррупции** как на законодательном, так и на практическом уровне:
  - 1) внести соответствующие изменения в закон и в подзаконные акты с тем, чтобы доклад предназначался и был адресован, в первую очередь, всему обществу, а не главе государства;
  - 2) разработать методологию участия НПО, СМИ и всех заинтересованных сторон, и лиц в подготовке и разработке доклада;
  - 3) поощрять проведение со стороны НПО и СМИ альтернативного мониторинга, антикоррупционных расследований и предоставление информации рабочей группе по подготовке доклада;
  - 4) предусмотреть обязательное общественное обсуждение проекта доклада, определив разумный и достаточный срок для предоставления комментариев и предложений;
  - 5) обязать рабочую группу и/или государственный уполномоченный орган рассматривать в обязательном порядке все поступившие предложения и комментарии по проекту, публиковать их и предоставлять мотивированное решение лицам, которые их направили.

---

<sup>42</sup> Состав Общественного совета по вопросам деятельности органов по делам государственной службы и противодействию коррупции опубликован по ссылке: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/sostav-obshchestvennogo-soveta-pri-agentstve>

<sup>43</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2002 года №839 «Об образовании Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000839>