ICNL

www.icnl.org
info@icnl.org

АНАЛИЗ

Казахстан: Проект Закона Республики Казахстан «О неправительственных организациях» и связанные с ним поправки в законы

17 НОЯБРЯ 2026 ГОДА

21 октября 2026 года на интернет-портале «Открытые НПА» размещены на общественное обсуждение проекты Законов «О неправительственных организациях» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» («проекты законов» или «законопроекты»).

Международный Центр Некоммерческого Права (МЦНП) подготовил настоящий анализ по просьбе казахстанских некоммерческих организаций (НКО), чтобы оценить, как проекты законов могут повлиять на их деятельность в случае их принятия. В анализе также сравниваются некоторые положения законопроектов, вызывающие озабоченность НКО, с международной практикой регулирования аналогичных отношений.

Министерство культуры и информации Республики Казахстан (МКИ), как разработчик проекта Закона об НПО, учло ряд рекомендаций от экспертов гражданского общества при доработке этого законопроекта, исключив ограничительные положения, в частности требование о регистрации НПО. Новая редакция проекта Закона о НПО включает положения, касающиеся сотрудничества между государством и НПО, включая государственные социальные заказы, гранты, стратегические партнерства, премии, отчетность НПО и консультативные механизмы, практически не меняя существующее регулирование. Проект Закона об НПО в текущей версии не создает новых обязательств для НКО.

Ввиду этого анализ сфокусирован на положениях не самого проекта Закона об НПО, а на проекте Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» («проект изменений в законы»).

В отличие от проекта Закона об НПО, проект изменений в законы создает новые процедуры и обязательства для НКО и, по словам некоторых участников рабочей группы, практически не обсуждался в рабочей группе МКИ, созданной для разработки Закона об НПО и связанных с ним изменений в законодательство. Многие НКО не знают о его существовании или не знакомы с его положениями. Вероятно, ввиду отсутствия консультаций с гражданским обществом, ряд его положений недостаточно проработан, и даже ограничивает деятельность НКО.

В анализе рассматриваются следующие изменения в законы[1]:

1. Вводится принудительный порядок ликвидации для общественных объединений (ОО), которые нарушили требования закона к территориальному статусу.[2]
2. Вводится требование указать характер деятельности юридического лица в наименовании НКО, [3] а также отражать в наименовании НКО принадлежность к благотворительной деятельности для того, чтобы считать ее благотворительной.[4]
3. Вводится регулирование процедуры сбора наличных пожертвований с использованием «ящиков для сбора средств[5]», а также нового статуса и обязанностей для «волонтеров благотворительности».
4. Новое требование к БО, «*получившей деньги в качестве благотворительной помощи, имеющей целевой характер, отразить административные расходы в договоре…*»[6]
5. Новые требования для волонтеров и положения по регулированию волонтерской деятельности.[7]

[1] Кроме этого, изменения предлагается внести в Законы РК «О культуре», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», «О государственной статистике», «О медиации», «О государственных и социально- ответственных услугах», «Об обязательном социальном медицинском страховании», а также в Административный процедурно- процессуальный Кодекс РК, которые не рассматриваются в настоящем анализе ввиду их более ограниченного эффекта на НКО.

[2] Части 6 и 7 статьи 7 Закона РК «Об общественных объединениях».

[3] Статья 7 Закона РК «О некоммерческих организациях».

[4] Статья 1 подпункт 11) Закона РК «О благотворительности».

[5] Статьи 1, 13-1 и 23-1 Закона РК «О благотворительности».

[6] Статья 12 пункт 2-2 Закона РК «О благотворительности».

[7] Статьи 1, 6, 9, 9-1, 10, 16 Закона РК «О волонтерской деятельности».

1. Вводится принудительный порядок ликвидации для общественных объединений, которые нарушили требования закона к территориальному статусу.[8]

ПРЕДЛАГАЕМОЕ ИЗМЕНЕНИЕ

Согласно предлагаемому изменению, ОО, которое не соблюдает требований Закона РК «Об общественных объединениях» о территориальном статусе, подлежит[9] принудительному прекращению деятельности судом по ходатайству Министерства юстиции РК.

Предлагаемый подход жестче, чем общий механизм, закреплённый в Законе РК «Об общественных объединениях». В случае нарушения со стороны ОО статья 23 позволяет суду приостановить деятельность ОО на срок от трёх до шести месяцев. Если организация устраняет нарушение в течение периода приостановки, она возобновляет свою деятельность. Уполномоченные государственные органы и лица, указанные в статье 23, могут обратиться в суд о ликвидации только если нарушение не устранено или повторилось.

В отличие от общего механизма в статье 23, проект поправок в статью 7 не предусматривает предварительного уведомления или предупреждения, не дает ОО возможности исправить нарушение, требует ликвидации, несмотря на то что данное нарушение не является серьезным.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

[...] законодательство, ограничивающее, например, территорию, на которой могут осуществлять свою деятельность определенные объединения, и предусматривающее

[8] Части 6 и 7 статьи 7 Закона РК «Об общественных объединениях».

[9] Согласно действующей статье 7 Закона РК «Об общественных объединениях», в РК могут создаваться и действовать республиканские, региональные и местные ОО:

- К республиканским ОО относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории более половины областей РК, городов республиканского значения и столицы.
- К региональным ОО относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории менее половины областей РК, городов республиканского значения и столицы.
- К местным ОО относятся объединения, действующие в пределах столицы, одной области РК и города республиканского значения.

До истечения года со дня регистрации республиканские и региональные ОО для подтверждения статуса обязаны предоставить в орган, зарегистрировавший это объединение, копии документов, подтверждающих прохождение учетной регистрации структурными подразделениями (филиалами и представительствами) в территориальных органах юстиции.

наказание за ведение деятельности за пределами этой территории, может нарушать право на свободу объединений.[10]

Помимо этого, закон не должен вводить территориальные ограничения на деятельность объединений и должен предусматривать одинаковую процедуру регистрации по всей стране.[11]

АНАЛИЗ

Само требование определения территориального статуса и ограничение территории деятельности для НКО в зависимости от статуса являются неправомерным ограничением права на свободу объединений и противоречат статье 22.2 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП),[12] которая содержит исчерпывающий перечень допустимых оснований для ограничения права на свободу объединений. Согласно МПГПП (статья 22.2), любые ограничения права на свободу объединений являются допустимыми лишь при соблюдении всех следующих условий:

(a) ограничения устанавливаются законом;

(b) ограничения необходимы в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц;

(c) ограничения конкретно предусмотрены Пактом, и они не устанавливаются в дискриминационных целях или применяются дискриминационным образом;

(d) ограничения прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и соразмерны ей;

(e) ограничения установлены лишь для тех целей, для которых они предназначены;

(f) ограничения не наносят ущерба праву, о котором идет речь, т. е. ограничения не могут подрывать основное содержание соответствующего права; и

(g) при определении сферы применения ограничений государства-участники должны исходить из необходимости защиты прав, гарантированных в Пакте, включая право на равенство и свободу от дискриминации в какой бы то ни было форме, закрепленное в статьях 2, 3 и 26 Пакта.

---

[10] Раздел 180 Руководящих принципов по свободе объединений (далее «Руководящие принципы»).
[11] Раздел 159 Руководящих принципов.
[12] Статья 22 МПГПП: «[Пользование этим правом] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц…».

Чтобы любое ограничение было признано допустимым международным правом, оно должно соответствовать всем вышеперечисленным критериям.

Ограничение территории деятельности НКО не соответствует международным стандартам. В частности, возможность такого ограничения не предусмотрена МПГПП и приводит к дискриминации, так как:

- оно не применяется к коммерческим юридическим лицам, а только к НКО, и
- ставит ОО с местным статусом в менее благоприятное положение по сравнению с ОО с республиканским статусом, поскольку ОО с местным статусом могут осуществлять деятельность только на ограниченной территории.

Кроме этого, требование регистрации по территориальному статусу противоречит пункту 159 Руководящих принципов, где подчёркивается, что все объединения, независимо от их организационно-правовой формы, должны иметь право осуществлять деятельность на всей территории государства. ОО, как и иные формы НКО, должны иметь право осуществлять деятельность на всей территории РК, как и другие юридические лица.

Учитывая, что само требование регистрации по территориальному статусу противоречит нормам международного права, введение принудительного порядка ликвидации в случае нарушения требований к территориальному статусу также противоречит нормам международного права (статья 22.2 МПГПП). Организация не должна потерять своё юридическое существование, если она больше не соответствует условиям определенной территориальной классификации или не предоставит необходимую документацию для подтверждения этой классификации.

2. Вводится требование указать характер деятельности юридического лица в наименовании НКО[13], а также отражать в наименовании НКО принадлежность к благотворительной деятельности для того, чтобы считать ее благотворительной.[14]

ПРЕДЛАГАЕМОЕ ИЗМЕНЕНИЕ

Изменение в Закон РК «О некоммерческих организациях» вводит требование указать характер деятельности юридического лица в наименовании НКО.

Кроме того, в Закон РК «О благотворительности» вводится требование отражать в наименовании НКО принадлежность к благотворительной деятельности для того, чтобы считать ее благотворительной.[15]

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

Закон не должен ограничивать использование объединениями названий, если только они не нарушают права других лиц или заведомо вводят в заблуждение, – например, в случае, когда название создает впечатление, что объединение является официальным органом или пользуется особым статусом в соответствии с законом, или же заставляет ошибочно принимать данное объединение за другое объединение.[16]

АНАЛИЗ

Требование указать характер деятельности юридического лица в наименовании НКО проблематично по ряду причин, в частности невозможности выполнения требования, если НКО занимается разными видами деятельности, неопределенности в отношении того, что означает «характер». Кроме того, наименование многих действующих НКО не соответствует этому требованию и существует угроза требования перерегистрации таких организаций.[17]

Насколько мы понимаем, цель данной поправки заключается в необходимости идентификации и учета БО, учитывая, что законодательство РК не предусматривает для них отдельной организационно-правовой формы. Вместе с тем предлагаемое требование вызывает озабоченность прежде всего в связи с тем, что оно может повлечь необходимость изменения наименований и перерегистрации уже действующих БО, которые не имеют слова

[13] Статья 7 Закона РК «О некоммерческих организациях».
[14] Статья 1 подпункт 11) Закона РК «О благотворительности».
[15] Статья 1 подпункт 11) Закона РК «О благотворительности».
[16] Пункт 159 Руководящих принципов.
[17] В настоящее время такого требования в проекте изменений в законы нет, однако согласно подпункту 2) пункта 6 статьи 42 Гражданского кодекса Республики Казахстан изменение наименования юридического лица является основанием для его государственной перерегистрации.

«благотворительная» в наименовании, создав для них дополнительные административные и финансовые издержки.

Такие требования являются необычными и в международной практике. Законодательство многих стран содержит требования к наименованию НКО, например, наименование не должно дублировать наименование иного юридического лица [18] или вводить в заблуждение [19], но не указывать вид деятельности.

3. Вводится регулирование процедуры сбора наличных пожертвований с использованием «ящиков для сбора средств[20]», а также изменяются права и обязанности волонтёров благотворительности.[21]

ПРЕДЛАГАЕМОЕ ИЗМЕНЕНИЕ

Сбор пожертвований наличными деньгами, в том числе с использованием ящиков для сбора пожертвований, не запрещен действующим законодательством, и в настоящее время не регулируется. Предлагаемые изменения регулируют порядок сбора таких пожертвований.

«Ящик для сбора средств» определен как емкость для сбора добровольных пожертвований, осуществляемых в виде наличных денег.[22]

«1. Ящик для сбора средств представляет собой специально предназначенную для приема наличных денег емкость, обеспечивающую их сохранность до момента вскрытия и извлечения.
2. Размещение ящика для сбора благотворительных пожертвований осуществляется на основании гражданско-правового договора заключенного между собственником помещения и благотворительной организацией или волонтером благотворительности, или пользователем.
3. Ящик для сбора средств должен содержать сведения о лице, в пользу которого осуществляется сбор средств, а также целях, сроках и сумме сбора.
4. Вскрытие ящика для сбора средств и изъятие собранных наличных денег осуществляется уполномоченными лицами, в составе не менее трех человек в соответствии с заключенным гражданско-правовым договором.

[18] Например, Германия Civil Code (BGB) §57 рекомендует, чтобы наименование существенно отличалось от уже зарегистрированных организаций в том же муниципалитете.
[19] Например, Испания, статья 8.1 Organic Law 1/2002, Англия и Уэльс «Руководство благотворительной комиссии: как выбрать наименование для благотворительной организации»
[20] Статьи 1, 13-1 и 23-1 Закона РК «О благотворительности».
[21] Статьи 1, 23-1 Закона РК «О благотворительности».
[22] Статья 1 подпункт 20) Закона РК «О благотворительности».

Обязательным является составление акта вскрытия и изъятия наличных денег, содержащего сведения о месте и дате вскрытия, целостности средств защиты ящика, сумме извлеченных денежных средств и лицах, осуществивших вскрытие.
5. Запрещается установка ящиков для сбора добровольных пожертвований без заключения договора, предусмотренного пунктом 2 настоящей статьи.»
6. Использование переносных ящиков допускается исключительно в месте и во время проведения публичного или иного мероприятия, организованного благотворительной организацией или волонтером благотворительности».[23]

«Волонтер благотворительности» определен как «физическое лицо, осуществляющее сбор средств в пользу себя, благотворительной организации или пользователя путем применения своего опыта, специальных навыков, знаний, умений, личных контактов».[24]
По законопроекту:

- Волонтер благотворительности имеет право осуществлять сбор средств в пользу себя, благотворительной организации, пользователя или его законного представителя. Сбор средств в пользу благотворительной организации, пользователя или его законного представителя осуществляется на основании договора[25];
- Волонтер благотворительности осуществляющий сбор средств в свою пользу несет административную или уголовную ответственность за нецелевое использование собранных средств в соответствии с законодательством Республики Казахстан[26];
- Волонтер благотворительности размещает на едином цифровом ресурсе благотворительности информацию о сборе средств, отчет о целевом использовании собранных благотворительных средств, гражданско-правовые договора с пользователем.[27]

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

… возможность доступа объединений к финансовым и другим ресурсам из национальных, иностранных и международных источников является составной частью права на свободу объединений[28].

Требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и

[23] Статья 13-1 Закона РК «О благотворительности».
[24] Подпункт 7) статьи 1 Закона РК «О благотворительности».
[25] Пункт 2 статьи 23-1 Закона РК «О благотворительности».
[26] Пункт 2-1 статьи 23-1 Закона РК «О благотворительности».
[27] Пункт 3-1 статьи 23-1 Закона РК «О благотворительности».
[28] Пункт 223 Руководящих принципов.

масштабам его деятельности. Их выполнение следует по мере возможности облегчать путем использования информационных технологий …[29]

- Подходы в регулировании сбора пожертвований наличными деньгами

Опыт других стран показывает, что прозрачность сборов можно обеспечить разными способами. Один из них – механизм саморегулирования, который является широко распространенным и эффективным.[30]

Для более подробной информации об этом подходе смотрите *Приложение 1: Опыт сбалансированного законодательного регулирования и саморегулирования в сфере работы благотворительных организаций в Норвегии, Нидерландах, Ирландии, и других странах.*

Другой подход – регулирование сбора наличных средств с общественности через законы.[31]

Во многих странах регулирование сбора наличных средств путем ящиков не является детальным и дает возможность организовать такой фандрейзинг просто, например, в Российской Федерации, Польше.

Более детальное регулирование ящиков есть, например в Узбекистане, Великобритании (на уровне механизмов саморегулирования).

- Диверсифицированный подход к требованиям к сбору пожертвований

Обычным является опыт устанавливать требования к сбору с учетом его масштаба. Конкретные пороги и процедуры различаются по странам. К примеру, в Республике Корея[32] обязанность зарегистрировать сбор возникает при намерении собрать не менее 10 млн вон.

Сравнение международной практики позволяет выделить два подхода к объему требований:

  - Упрощенный порядок для небольших разовых сборов с порогом, который определяется на основе практики сборов в конкретной стране. До начала кампании инициатор, например, добровольно размещает на государственном портале короткое объявление о том, кто проводит

[29] Пункт 225 Руководящих принципов.

[30] Например, в Великобритании Регулятор по фандрейзингу (не государственная организация) создает стандарты и хорошую практику по фандрейзингу, в том числе через Кодекс фандрейзинговых практик.

[31] Например Польша Акт о принципах публичного сбора средств, 2014 (2020); Чехия Закон о публичном сборе средств, No. 117/2001 Coll, Ирландия Акт о сборе средств на улице и в домах 1962 и Положение регулирующее сбор средств на улицах и в общественных местах, Шотландия Положение о регулировании благотворительных сборов 1984.

[32] Закон Республики Корея «О сборе и использовании пожертвований и содействии культуре пожертвований», статья 4, часть первая; подзаконный акт, статья 2.

сбор, кому предназначена помощь, какова его цель, срок сбора и как планируется использовать деньги. По завершении кампании инициатор может сообщить, сколько средств поступило и на что они фактически потрачены. В Сингапуре [33] добровольный кодекс рекомендует присоединившимся онлайн-платформам показывать, сколько пожертвований поступило во время каждой кампании и какова итоговая сумма после ее завершения.

- Более сложный порядок может предусматриваться для крупных или продолжительных кампаний по сбору средств. Он должен помогать предоставить полную информацию о целях, самом ходе сбора средств и на что эти средства были потрачены, часто с предоставлением возможности получить дополнительную информацию у инициатора или уполномоченного им лица[34].
- При этом сбор средств в собственную пользу или среди ограниченного круга лиц (например, родительский комитет в школе или в махалле) часто не регулируется или регулируется через добровольные механизмы само регулирования. Смотри пример Великобритании, где имеются только рекомендации для добровольного применения.

Такая диверсификация позволяет обеспечить прозрачность крупных сборов, а небольшим инициативам помогать людям без несоразмерной нагрузки.

- Сборы физических лиц на личные цели

Обычной практикой является возможность для отдельных граждан обратиться за помощью напрямую, без создания или привлечения благотворительной организации (БО). Физическое лицо должно иметь возможность объявить публичный сбор для любой благотворительной цели, в том числе для помощи себе. Сбор не должен запрещаться лишь потому, что помощь предназначена одному человеку или сам организатор в ней нуждается. Однако цель должна быть указана правдиво. Организатору должно быть достаточно ясно назвать цель, чтобы люди понимали, что оказывают личную поддержку, и сами решали, хотят ли помочь.

В других странах личные сборы часто не регулируются вообще, кроме случаев, когда они подпадают под определение правонарушений, как, например,

[33]Комиссар по делам благотворительности Сингапура, Кодекс практики для онлайн-сборов пожертвований, раздел B, пункты 1–2 (добровольный стандарт для присоединившихся платформ); правила ежегодной отчетности благотворительных организаций, раздел «Annual Submissions».

[34] В Австралии правила проведения сборов с общественности устанавливаются штатами и территориями. Например, в штате Виктория[34] организатор подготавливает сводные сведения о поступлениях и расходах в течение трех месяцев после завершения сбора. Если сбор длится более года, такие сведения готовят ежегодно. Они не публикуются автоматически, но любой человек может запросить их письменно.

мошенничество. Граждане, которые делают пожертвования на личные сборы, должны давать себе отчет о рисках и самостоятельно провести исследование, прежде чем перечислять средства. Другим фактором также является невозможность государства обеспечить системное регулирование в каждом случае, так как это требует дорогого административного ресурса, даже в случае принятия законодательства.

Регуляторы Англии и Уэльса разъясняют, что сбор для родственника или друга, как правило, является сбором на личную цель; организатор должен честно сообщать об этом и не выдавать его за сбор для БО.[35] Платформа GoFundMe также различает личные сборы и сборы для НКО. Перечисления на личный сбор обычно рассматриваются как подарки и сами по себе не дают жертвователю права на благотворительный налоговый вычет. [36] Важным является профилактическая деятельность государства по информированию граждан о возможных рисках и необходимости проверки лиц, осуществляющих сбор средств, а также широкое освещение в СМИ случаев мошенничества.

АНАЛИЗ

Проект не детально регулирует установку и использование ящиков для сбора пожертвований, и такой подход соответствует международному опыту, так как он оставляет значительную свободу организациям и физическим лицам самим решать, каким образом им организовывать фандрейзинг.

Мы также приветствуем положения, которые позволяют не только БО, но и физическим лицам собирать пожертвования в свою пользу, что также соответствует положительному международному опыту.

Ряд положений законопроекта касательно ящиков для сбора пожертвований могут являться проблематичными, но их можно усовершенствовать путем консультаций с экспертами гражданского общества и организациями и лицами, имеющими практику сбора благотворительных пожертвований. Например:

- Договор на установку ящика может заключаться не только с собственником помещения, но и с арендатором или менеджером помещения, имеющим такое право. Например, как в Великобритании.
- Проект предусматривает, что ящик вскрывают и деньги изымают не менее трёх уполномоченных лиц. Почему именно три? При этом не уточняется, кто и в каком порядке их уполномочивает. Например, в Великобритании, Ирландии два «несвязанных» человека, а в Шотландии в присутствии одного

[35] Комиссия по делам благотворительности Англии и Уэльса и Регулятор фандрайзинга, разъяснение о сборах на личные цели, раздел «Fundraising for a personal cause».
[36] GoFundMe, разъяснение о различии личных сборов и сборов для некоммерческих организаций и о налоговом статусе личных пожертвований.

«ответственного» лица. Уполномочить дополнительных лиц, присутствующих или участвующих при вскрытии и подсчете может лицо, уполномоченное установить и открыть ящик. С кем должен заключаться гражданско-правовой договор кроме как с собственником помещения\менеджером? Например, БО может издать приказ и выдать доверенность, а не заключать гражданско-правовой договор с лицом, уполномоченным установить и открыть ящик, особенно если это лицо является сотрудником организации. Кажется не нужным заключать гражданско-правовые договоры с другими лицами, участвующими в открытии ящика и подсчете денег. Можно требовать зафиксировать их паспортные данные и поставить подписи под соответствующим актом открытия ящика и подсчета денег.

- Не прописано, что включают в себя «*сведения о лице, в пользу которого идет сбор средств*». Имеет смысл уточнить, какую информацию минимально нужно представить (не составляющую персональные данные), например, имя (в Ирландии) (нужно обсудить с экспертами гражданского общества и практиками).
- Непонятно, что делать с наличными после их изъятия из ящика в случае юридических лиц, осуществляющих сбор. Для юридических лиц в законодательстве РК безусловно есть правила оприходования наличных денег в кассу организации по приходному ордеру на основании акта о вскрытии ящика. Кроме этого, например, в Великобритании [37] требуется, чтобы наличные были быстро положены на банковский счет желательно лицом, которое не осуществляло их подсчет, и их нельзя оставлять без надзора.
- Недостаточно особенностей регулирования переносных ящиков. Например, стоит указать, что положения пункта 2 статьи 13-1 (о заключении гражданско-правового договора с собственником помещения) не распространяются на переносные ящики.
- В проекте закона нет защиты при публикации персональных данных, которые защищены законодательством. См пример из Великобритании.[38]
- Предлагается также ввести разграничение требований для небольших разовых сборов (например, сбор средств лицом в пользу себя, одноразового сбора продолжительностью до XX месяцев на сумму не превышающую XXXX (необходима консультация с экспертами гражданского общества и практиками) и крупных кампаний по сбору на сумму превышающую XXXX. При этом установить следующие требования для небольших разовых сборов:

[37] Пункт 9 Руководства для благотворительных организаций по фандрейзингу
[38] Пункт 8 Руководства для благотворительных организаций по фандрейзингу

- Волонтер благотворительности по поручению пользователя или его законного представителя или сам пользователь или его законный представитель может *добровольно* размещать на цифровом ресурсе информацию о начале и окончании сбора средств, расположении коробок по сбору пожертвований, цели сбора, а в течение 3 месяцев после окончания сбора отчет на что были потрачены средства. Основным мотиватором для добровольного размещения информации будет доверие общественности и потенциально более успешный сбор средств. Добровольный порядок не препятствует борьбе со злоупотреблениями. Если лицо получает пожертвования путем обмана или злоупотребления доверием, его действия при наличии всех признаков преступления могут квалифицироваться как мошенничество по статье 190 УК РК.

Требования для крупных сборов могут включать, например, следующие требования:

- Волонтер благотворительности по поручению пользователя или его законного представителя или сам пользователь или его законный представитель *должен* размещать до начала сбора на цифровом ресурсе информацию о начале и окончании сбора средств, расположении коробок по сбору пожертвований, цели сбора, контакты для получения дополнительной информации о кампании по сбору средств, а в течение 3 месяцев после окончания сбора отчет о том, на что были потрачены средства и что произошло с остатком, если он есть.

- Проект закона обязывает каждого волонтера благотворительности размещать информацию о сборе средств. Однако, одна БО или иной пользователь могут иметь несколько волонтеров. В этом случае сами волонтеры могут не иметь полной картины кампании по фандрейзингу, и выставленная на портале частичная информация может неумышленно вводить в заблуждение общественность. Более целесообразной может быть обязанность каждого пользователя размещать информацию, в том числе путем уполномочивания волонтера благотворительности.

Более фундаментальной в проекте закона является потенциальная проблема отсутствия дифференцированного подхода к требованиям для мелкого одноразового сбора средств и длительной крупной кампании. Порядок в законопроекте в целом подходит для крупных кампаний, но не предусматривает освобождений и упрощенного порядка.

4. Новое требование к БО, «*получившей деньги в качестве благотворительной помощи, имеющей целевой характер, отразить административные расходы в договоре…*»[39]

ПРЕДЛАГАЕМОЕ ИЗМЕНЕНИЕ

Предлагается дополнить статью 12 Закона РК «О благотворительности» пунктом 2-2 следующего содержания:

«2-2. Благотворительная организация, получившая деньги в качестве благотворительной помощи, имеющий целевой характер, обязана отразить административные расходы в договоре, заключаемом в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего Закона.[40]»

АНАЛИЗ

Новое требование может быть проблематичным по ряду причин. Содержание гражданско-правового договора должно в максимальной степени зависеть от договоренностей сторон по договору. Если жертвователя интересует размер административных расходов или если он требует их ограничить, то такое положение будет включено в договор по соглашению сторон.

Кроме того, БО во многих случаях не может точно определить, каков будет размер административных расходов по завершении деятельности, осуществляемой за счет пожертвования. В связи с этим необходимость введения дополнительного требования об отражении административных расходов в договорах нуждается в обосновании.

Из предлагаемого изменения также неясно, какую именно информацию нужно отразить об административных расходах в договоре.

Такое требование является необычным и в международной практике. В ряде стран устанавливается ограничение на административные расходы для БО или аналогичных отдельных видов НКО, чаще всего через механизмы саморегулирования[41], однако отсутствует требование включать эту информацию в гражданско-правовые договоры.

[39] Статья 12 пункт 2-2 Закона РК «О благотворительности».

[40] Пункт 3 статьи 5 Закона РК «О благотворительности»: 3. Порядок оформления договорных отношений между субъектами благотворительности, а также между ними и пользователями устанавливается в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан.

[41] Во многих странах (США, Германия, Нидерланды, Норвегия и др.) действуют правила или стандарты, включая лимиты на административные расходы в процентном соотношении, разработанные и рекомендуемые саморегулируемыми организациями для БО.

5. Новые требования для волонтеров и положения по регулированию волонтерской деятельности.[42]

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Предлагается внести изменения в Закон РК «О волонтерской деятельности», статьи 1 (терминология), 6 (формы и направления волонтерской деятельности), 9 (поручение разработать «стандарт для волонтерской деятельности», Типовое положение фронт-офисов волонтеров, создать Координационный совет по вопросам волонтерской деятельности), 10 (определяет статус единой цифровой платформы волонтерской деятельности).

АНАЛИЗ

Нам сложно оценить значение предлагаемых изменений, так как мы недостаточно хорошо знакомы с развитием волонтерства и существующими пробелами, которые законопроект пытается решить.

Чтобы разобраться в предлагаемых изменениях, мы только можем сформулировать вопросы к ним, от ответов которых будет зависеть, какие из них нуждаются в доработке и какой эффект можно ожидать от их принятия:

- Законопроект не уточняет, будет ли единая цифровая платформа волонтёрской деятельности связана с единым цифровым ресурсом благотворительности и потребуется ли волонтёрам благотворительности представлять сведения через обе системы.
- Включение в Реестр данных волонтеров, цифровой паспорт и включение в единую цифровую платформу волонтерской деятельности является обязательным для всех волонтеров, что может ограничить желание быть волонтером, и не предусмотрено, когда это требование не применяется. Также неясно, какие сведения о волонтёрской деятельности будут публиковаться на единой цифровой платформе: только обобщённые данные или также имена волонтёров и сведения об их участии.
- Не совсем понятна функция фронт-офисов волонтеров, создаваемых местным исполнительным органом. Будут ли они играть роль дополнительного регулятора или ресурса для поддержки, которым волонтеры могут воспользоваться, если посчитают нужным?
- Непонятно, будет ли *«стандарт организации волонтерской деятельности»* добровольным или обязательным для волонтеров.

[42] Статьи 1, 6, 9, 10 Закона РК «О волонтерской деятельности».

Если есть конкретные вопросы по регулированию отношений в международной практике, мы можем провести дополнительное исследование по запросу.

Приложение 1:

Опыт сбалансированного законодательного регулирования и саморегулирования в сфере работы благотворительных организаций в Норвегии, Нидерландах, Ирландии, и других странах.

Под «саморегулированием» мы понимаем «процесс, с помощью которого НКО и другие организации, действующие в рамках благотворительного сектора (например, национальные фандрейзинговые ассоциации) создают правила, нормы и этические стандарты, определяющие порядок привлечения средств. В вышеуказанных правилах, нормах и этических стандартах, как правило, также описаны процедуры наказания организаций, которые их нарушают».

С развитием инновационных технологий процесс привлечения средств становится все более разнообразным, наблюдается постепенное усиление роли частного сектора в привлечении средств, выступающего в качестве посредника между донорами и благотворительными организациями. Привлечение средств также становится и более личным, так как все больше людей привлекают средства, например, на лечение семьи и друзей. В то время как благотворительность в целом является важным аспектом всех культур, деятельность, связанная с благотворительностью и привлечением средств, которая подлежит регулированию, лежит в диапазоне от стимулирования пожертвований до контроля над сбором средств.

В последнее время во многих странах наблюдается перекос в сторону контроля над сбором средств с целью защиты от мошенничества и борьбы с финансированием терроризма, в то время как важно сохранять баланс между контролем и стимулированием пожертвований. Очень важно при установлении государственного регулирования, чтобы деятельность по сбору средств была защищена фундаментальными принципами, [43] выполнение которых позволит благотворительным организациям иметь доступ к необходимым ресурсам и сохранять общественное доверие.

Так, среди принципов, которые важно соблюсти в случае установления обязательной процедуры регистрации деятельности по сбору средств, можно отметить следующие:

[43] ICNL и ECNL совместно разработали Принципы привлечения средств на основе обзора текущих глобальных тенденций в области регулирования и саморегулирования фандрейзинговой деятельности https://www.icnl.org/wp-content/uploads/fundraising-principles-paper-RU.pdf Принципы основаны в том числе на международных стандартах, заложенных в ст. 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

1. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются необходимыми и наименее агрессивными средствами для достижения желаемой цели.

2. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются соразмерными.

3. Государства и фандрейзеры определяют, совместно с иными заинтересованными сторонами, могут ли механизмы саморегулирования дополнять или заменять существующие требования.

Чтобы эти принципы были соблюдены и государство могло подойти к вопросу регулирования благотворительной сферы комплексно и с учетом всех особенностей развития и регулирования благотворительности в этой стране, желательно, в первую очередь, провести полноценное комплексное исследование ситуации с благотворительностью в стране, включая 1) анализ действующего законодательства, влияющего на развитие благотворительного сектора, и 2) анализ правоприменительной практики, включающей в том числе обзор правонарушений, зарегистрированных государственными органами в сфере осуществления благотворительности. Причем на стадии сбора информации для исследования, а также на стадии обсуждения выводов и рекомендаций по итогам исследования должны быть активно задействованы представители всех заинтересованных сторон (НКО, благотворительные организации, сборщики пожертвований, получатели пожертвований, индивидуальные и корпоративные доноры, организации финансовой сферы, представители разных государственных структур).

Ниже представлены примеры отдельных стран, в которых успешно работает саморегулирование.

Опыт Нидерландов

Система саморегулирования благотворительности в Нидерландах является примером сбалансированного подхода, где сочетаются государственный контроль, прозрачность и независимость организации. Особенностью такого подхода является то, что саморегулированием всей благотворительной сферы в Нидерландах с 1925 года занимается некоммерческий фонд - Голландский регулятор фандрайзинга (Centraal Bureau Fondsenwervende Instellingen) (далее - CBF), который является полностью независимым от государства.

Законодательное регулирование

Государство осуществляет контроль в сфере благотворительности через Налоговую и таможенную службу Нидерландов (Dutch Revenue and Customs Service). Данная служба регулирует налогообложение благотворительных организаций, следя за тем, чтобы они использовали свои налоговые льготы правильно. С этой целью Налоговая и таможенная служба может инициировать проверки благотворительных организаций.

Саморегулирование

Главным регулятором в сфере благотворительности является независимый от государства некоммерческий фонд CBF, основной задачей которого является контроль за сбором средств благотворительными организациями[44], включающий проверку организаций, занимающихся сбором средств. CBF проверяет, соответствуют ли организации стандартам прозрачности, эффективности и соблюдения законодательства. CBF также предоставляет информацию и советы государственным учреждениям и общественности по вопросам благотворительности.

К системе саморегулирования в Нидерландах также относится «Goede Doelen Nederland» (далее - GDN), которая является зонтичной некоммерческой организацией, зарегистрированной в виде отраслевого объединения признанных благотворительных организаций, которые ищут решения для различных социальных проблем. GDN разрабатывает кодекс поведения и этические нормы для своих членов и таким образом продвигает соблюдение стандартов по сбору средств, взаимодействию с донорами и отчетности. На сегодня более 680 признанных благотворительных организаций в ее рядах.

С 1 января 2016 года в отрасли действует единый стандарт качества, подотчетности и надзора в виде схемы признания, которая является совместной инициативой Голландского регулятора фандрайзинга (CBF) и Goede Doelen Nederland (GDN). Стандарты устанавливаются независимым Комитетом по установлению стандартов (Commissie Normstelling), члены которого представляют различные заинтересованные стороны, а также доноров/общественность. Некоторые из кодексов, разработанных GDN, включены в стандарты, принятые Комитетом по установлению стандартов, например, стандарт вознаграждения директоров. Схема признания касается не только затрат и расходов благотворительной организации, но также надлежащего

[44] В Нидерландах нет термина «благотворительная организация», они используют термин «организация со статусом ANBI» (ОПО), который НКО (ассоциация или фонд) может получить в Налоговой и таможенной службе Нидерландов, однако для удобства мы будем использовать термин «благотворительная организация».

управления, добросовестности и воздействия. После успешной оценки благотворительные организации получают печать CBF, которая подтверждает, что организация надежна, отвечает высоким стандартам качества, автоматически соответствуют критериям ANBI, может получать пожертвования от лотерей и фондов, имеет более легкий доступ к услугам банков и поставщиков платежных услуг, а также может быть членом отраслевой ассоциации признанных организаций GDN. Признанная организация обычно размещает печать CBF на своем вебсайте и на своих материалах для сбора благотворительности, что подтверждает ее надежность в глазах доноров.

ОПО не предоставляют свои отчеты о благотворительной деятельности напрямую государству, а публикуют их на своих веб-сайтах или на совместных веб-сайтах (например, на веб-сайте «зонтичной» организации GDN) в соответствии с законодательством. Крупные ОПО обязаны использовать стандартные формы для публикации данных на веб-сайте.[45]

У эндаумент-фондов и корпоративных фондов, а также у церквей есть свои собственные отраслевые организации, FIN и CIO соответственно. Обе организации разработали систему саморегулирования с Кодексом добросовестного управления, Кодексом поведения и стандартами качества.

В Нидерландах в 2023 году зарегистрировано около 350 000 некоммерческих организаций, среди которых более 50 000 некоммерческих организаций со статусом ANBI (общественно полезным статусом). Среди этих 50 000 организаций с печатью CBF - 695 организаций.

Система благотворительности в Нидерландах является высокоорганизованной и прозрачной, с четкими стандартами и эффективной саморегуляцией. Государство обеспечивает необходимую правовую базу и минимальный контроль, оставляя организациям и частным лицам свободу для инициирования сбора средств, но при этом гарантирует защиту интересов доноров и предотвращение мошенничества.

Опыт Норвегии

В Норвегии нет законодательства, которое напрямую регулировало бы порядок проведения фандрайзинга. Норвежский контрольный комитет по фандрайзингу (Innsamlingskontrollen) [46] - это некоммерческий фонд, который следит за качеством фандрайзинговой деятельности и обеспечивает гарантию того, что

[45] К крупным ОПО относятся организации, которые активно привлекают деньги или товары от третьих лиц (фандрайзинговые организации) и чей общий доход за соответствующий финансовый год превышает 50 000 евро или организации, не занимающиеся сбором средств, если общие расходы за соответствующий финансовый год превышают 100 000 евро. Publishing ANBI information on a website

[46] https://www.innsamlingskontrollen.no/about-us/

деятельность по сбору платежей осуществляется ответственно и что деньги идут на заявленную цель. Реестр утверждения - это добровольная схема регистрации организаций, собирающих средства на благотворительные цели.

Норвежский контрольный комитет был создан в сентябре 1991 года и является членом Международного комитета по фандрайзинговым организациям (ICFO).[47] Он обеспечивает качество деятельности по сбору средств через свой Реестр фандрайзинга. Реестр представляет собой систему добровольной регистрации организаций, занимающихся сбором средств на благотворительные цели. Утвержденные организации должны, среди прочего, подавать годовой отчет, финансовую отчетность, отчет правления, а также ключевые данные по сбору средств, дающие четкое представление о деятельности организации.

Организации, которые сами решают подать заявку на утверждение, показывают, что они серьезно занимаются сбором средств.

Организации обязуются поддерживать процент сбора средств на уровне 65% и быть открытыми по всем финансовым и административным вопросам. На них также распространяются этические правила сбора в Норвегии.

Такая открытость обеспечивает больший контроль и прозрачность и дает организациям, получившим одобрение, преимущество перед теми, которые этого не сделали. Это также помогает повысить доверие к индустрии сбора средств в целом.

Опыт Ирландии

В Ирландии Регулятивный орган по делам благотворительности[48] разработал Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями, а Ирландский институт благотворительности (ИИБ)[49] предложил практические шаги «начального уровня» для его соблюдения

[47] ICFO – это наднациональная организация, в которой национальные фонды и органы по мониторингу сбора средств объединены под общей крышей. Организация ICFO была создана со штаб-квартирой в Амстердаме в 1989 году в качестве органа по мониторингу организаций по сбору средств в ЕС. Его быстро расширили, включив в него национальные фонды контроля и органы мониторинга со всего мира. Charity Monitoring Worldwide | Homepage, About us : Innsamlingskontrollen.

[48] Регулятор благотворительных организаций был создан в октябре 2014 года как независимый орган Ирландии по регулированию и защите благотворительных трастов и организаций (благотворительных организаций). В настоящее время в состав Управления входят 13 членов, каждый из которых был назначен министром сельского и общинного развития.

[49] Charities Institute Ireland (Cii) (Ирландский институт благотворительности (ИИБ) - это представительный орган ведущих благотворительных организаций Ирландии, занимающихся фандрайзингом. В Институте 280 членов, в которых работает около 25 000 человек. https://charitiesinstitute.ie/pages/about

благотворительными и некоммерческими организациями [50] . ИИБ также предоставляет благотворительным и некоммерческим организациям ресурсы для выполнения таких шагов, например, типовой устав донора, контрольный перечень пунктов к выполнению для обеспечения соблюдения положений Руководства, решение доверительного управляющего, заявление о соблюдении нормативных требований, а также порядок действий для обеспечения обратной связи и рассмотрения жалоб.

Руководство предназначено для того, чтобы помочь попечителям благотворительных организаций эффективно управлять благотворительностью, избегать проблем, связанных с мероприятиями по сбору средств, и соблюдать свои юридические обязанности. Руководство было разработано в том числе с участием консультативной панели по благотворительному сбору средств, в которую входил ИИБ.

[50] Ирландский институт благотворительности. «Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями», доступно по ссылке: https://www.charitiesregulator.ie/media/05ul004d/guidance-for-fundraising-english.pdf

Другие примеры

Инициативы в области саморегулирования зачастую дополняют нормы и положения действующего законодательства и могут стать основой для развития практических методов привлечения средств или регулирования деятельности в этой области, и помочь избежать чрезмерных регуляторных инициатив со стороны государства. Инициативы в области саморегулирования могут касаться конкретных методов работы и помочь лучше понять, как обеспечить соблюдение законодательных требований. Например, в Великобритании Институт фандрейзинга публикует правила, включающие в себя все стандарты, предусмотренные Кодексом практического фандрейзинга, применяющиеся к поквартирному сбору пожертвований, сбору пожертвований через частные веб-сайты и на улицах. В Сингапуре четыре онлайн-платформы приняли Кодекс поведения при привлечении средств в сети Интернет, в соответствии с которым фандрейзеры, использующие участвующие платформы краудфандинга, обязуются соблюдать Закон о благотворительности, делать в адрес доноров точные заверения, вести надлежащий учет пожертвований и использовать их по целевому назначению.