

## Анализ законодательства

---

# Требования к получателям иностранных средств в Республике Казахстан

23 АПРЕЛЯ 2021

Целью данного анализа является обзор ключевых положений законодательства 2016 года, затрагивающих казахстанские некоммерческие организации (НКО), которые ввели требования к отчетности о получении и использовании денег/имущества из иностранных источников, требования к размещению информации о получателях таких денег/имущества в открытой базе данных, требования к специальной маркировке материалов, разработанных с использованием денег/имущества из иностранных источников, и ответственность за нарушение этих требований<sup>1</sup> (далее - "Анализ"). В данном Анализе содержатся сравнительное исследование положений Закона о платежах с международным правом и передовой международной практикой, а также рекомендации о том, как можно усовершенствовать данные положения.

МЦНП подготовил данный анализ по запросу нескольких НКО<sup>2</sup> после того, как Правительство Республики Казахстан (ПРК) провело проверки ряда НКО, занимающихся правозащитной деятельностью и адвокацией, в конце 2020 и начале 2021 года. По мнению казахстанских НКО, недавняя реализация Закона о платежах и применение штрафных санкций, связанных с его нарушением, показала, что он может быть использован для ограничения деятельности НКО.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам платежей и платежных систем" (№12-VIЗРК) (далее - Закон о платежах) от 26 июля 2016 г. и официально опубликован 10 августа 2016 года. Он внес ряд изменений в различные действующие кодексы и законы Республики Казахстан, такие как Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях, Закон о Национальном банке, Закон о банках и банковской деятельности, Закон о фондовом рынке и другие. Наиболее важные положения, затрагивающие НКО, содержатся в поправках к Налоговому кодексу, Кодексу об административных правонарушениях, Уголовному кодексу и Закону о национальной безопасности.

<sup>2</sup> В частности, НКО "Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности", "Эхо", "Международная правовая инициатива", "Еркиндик Канаты" и "Кадыр Касиет".

## Краткая предыстория

В конце 2020 и начале 2021 года налоговые органы оштрафовали ряд казахстанских НКО<sup>3</sup> за совершение нарушений, предусмотренных статьёй 460-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП)<sup>4</sup>. В данной статье речь идет о нарушении требований к представлению информации о поступлении денег/имущества из иностранных источников или их расходовании. Эти требования были введены Законом о платежах 2016 года.

Казахстанские НКО, подвергшиеся государственным проверкам и штрафам, выразили обеспокоенность<sup>5</sup> ограничительным и расплывчатым характером Закона о платежах, необоснованным ограничением свободы ассоциации и введением неясных и обременительных требований к отчетности для НКО - получателей иностранных средств, а также несоразмерными штрафами даже за технические нарушения таких требований.

## Основа для анализа

Данный анализ не ссылается на все имеющиеся источники международного права и стандарты, принимая во внимание их большое количество. В анализе используется Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>6</sup> в качестве основы для международного права, гарантирующего свободу ассоциации. Специальный докладчик ООН, Совет Европы, Венецианская комиссия, Европейский Суд по правам человека, Европейский Суд, ОБСЕ и другие международные учреждения прокомментировали, дали толкование и определили международные стандарты в области защиты свободы ассоциации. В данном анализе мы использовали Руководящие принципы по свободе ассоциации<sup>7</sup> в качестве основного справочного источника, поскольку эти Руководящие принципы охватывают многие источники международного "мягкого" права и обзор существующей передовой практики.

---

<sup>3</sup> <https://echo.kz/en/2-uncategorised/216-press-release-kazakhstani-human-rights-and-media-public-organizations-face-unjustified-and-disproportionate-fines-and-suspension-of-activities.html>.

<sup>4</sup> Статья 460-1 КоАП: "Нарушение порядка представления сведений о получении денежных средств и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства или их расходовании."

<sup>5</sup> <https://echo.kz/en/2-uncategorised/216-press-release-kazakhstani-human-rights-and-media-public-organizations-face-unjustified-and-disproportionate-fines-and-suspension-of-activities.html>.

<sup>6</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый резолюцией 2200A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года (<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>). Казахстан ратифицировал МПГПП в 2006 году.

<sup>7</sup> Совместные руководящие принципы по свободе ассоциации, 2015 год, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, <https://www.osce.org/odihr/132371>.

Анализ МЦНП фокусируется на 1) требованиях к получателям денег/имущества из иностранных источников, включая требования к отчетности о получении и использовании денег/имущества из иностранных источников, затрагивающих НКО<sup>8</sup>; 2) административных наказаниях за нарушение этих требований; и 3) уголовных наказаниях за нарушение этих требований.

## Резюме анализа

Применение Закона о платежах влияет на деятельность НКО и, как показали недавние проверки и штрафы, наложенные на НКО во исполнение этого закона, препятствует их деятельности. Когда это происходит, осуществление свободы ассоциации как основного права человека ставится под сомнение и, возможно, нарушается. Право на свободу ассоциации – это право, которым “могут пользоваться лица в индивидуальном порядке или сами ассоциации в ходе осуществления своей деятельности и отстаивания общих интересов своих учредителей и членов»<sup>9</sup> Поэтому положения Закона о платежах, предъявляющие требования к деятельности НКО, рассматриваются с точки зрения соблюдения норм международного права, и, в частности, МПГПП.

Международные стандарты признают, что ограничения права на свободу ассоциации допустимы только в строго ограниченных обстоятельствах. Статья 22 МПГПП гласит, что ограничения допустимы только тогда, когда “1) предписано законом; 2) необходимо в демократическом обществе и 3) в интересах национальной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.” Все три условия являются обязательными для определения того, является ли ограничение свободы ассоциации законным. В случае Закона о платежах, как показывает анализ, невозможно доказать, что ограничения (т. е. отчетность и другие требования, подкрепленные суровыми штрафами) “необходимы в демократическом обществе” и, следовательно, пропорциональны их законной цели.<sup>10</sup> Напротив, Закон о платежах предъявляет требования к широкому кругу правозащитных групп и НКО, занимающимся

---

<sup>8</sup> Закон о платежах также предусматривает требование к организациям, соответствующим условиям статьи 29 Налогового кодекса, включая НКО, маркировать материалы, разработанные с использованием денег/имущества из иностранных источников. Это требование также может быть проблематичным с точки зрения международного права, если оно используется для ограничения деятельности НКО без законной цели. Однако на момент настоящего анализа мы не обладали информацией о подобном применении этого положения и, следовательно, не включали его в анализ.

<sup>9</sup> Раздел 16 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

<sup>10</sup> Раздел 35 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации: “Принцип необходимости в демократическом обществе требует, чтобы существовал справедливый баланс между интересами лиц, осуществляющих право на свободу ассоциации, самими ассоциациями и интересами общества в целом. Поэтому необходимость в ограничениях должна быть тщательно взвешена и основана на убедительных доказательствах. В любой ситуации следует выбирать вариант действий, сопряженный с наименьшим вмешательством. Ограничение всегда должно быть узко истолковано и применено.”

адвокацией (которые осуществляют законную и общественно полезную деятельность), исключительно на основании получения ими иностранных средств, без доказательств того, что такие ограничения необходимы для законных целей. Правительство Казахстана не смогло выявить и проинформировать общественность о конкретных обстоятельствах, делающих ограничения необходимыми, и вместо этого применило общие ограничения, противоречащие международному праву.<sup>11</sup> Санкции, призванные добиваться соблюдения подобных требований (например, за представление “неточной” (без определения, что составляет «неточность») информации в отчетах) и включающие, например, приостановление деятельности НКО, также не могут считаться необходимыми и соразмерными рискам для интересов национальной или общественной безопасности или других правовых целей, если таковые риски вообще когда-либо существовали.

Кроме того, международное право и стандарты защищают право НКО искать, получать и использовать ресурсы из иностранных источников. “В частности, государства не должны ограничивать или блокировать доступ ассоциаций к ресурсам по причине национальной принадлежности или страны происхождения их источника, а также стигматизировать тех, кто получает такие ресурсы.”<sup>12</sup> Обременительные и запутанные требования к тем НКО, которые стремятся получить доступ к иностранным ресурсам, необходимым для осуществления их уставной деятельности, могут отбить желание искать подобные средства, что приведет к неспособности осуществлять уставную деятельность и, следовательно, реализовывать свободу ассоциации.

Кроме того, Закон о платежах был разработан без участия НКО, что привело к существенным недостаткам закона. Статья 25 МПГПП гарантирует право на участие. Кроме того, Рекомендация СМ/Rec(2007)14 предусматривает, что “с НПО следует консультироваться при разработке первичного и вторичного законодательства, которое влияет на их статус, финансирование или сферы деятельности.”<sup>13</sup> Важно, чтобы Правительство Казахстана и депутаты парламента провели содержательные консультации относительно содержания поправок в Закон о платежах и приняли во внимание рекомендации НКО перед принятием поправок.

Этот анализ касается только ключевых вопросов, связанных с Законом о платежах, а не технического совершенствования законодательства. Цель настоящего анализа не состоит в том, чтобы рассмотреть и дать рекомендации по

---

<sup>11</sup> Раздел 35 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

<sup>12</sup> Раздел 32 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

<sup>13</sup> Раздел 77 Рекомендации СМ/Rec (2007) 14 Комитета министров государств — членов Совета Европы (Принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров).

совершенствованию каждого положения закона или его подзаконных актов. Казахстанские эксперты ранее подготовили отличные рекомендации, в том числе набор рекомендаций, подготовленных при содействии МЦНП<sup>14</sup>, с акцентом на важные детали регулирования, которые в случае принятия улучшат условия для НКО. Как упоминалось ранее, изменения в законодательстве, касающиеся деятельности НКО, должны обсуждаться и решаться Правительством Казахстана и некоммерческим сектором совместно.

### Резюме рекомендаций

Наша первая и главная рекомендация состоит том, чтобы снять все требования (отчетность и маркировка) в отношении организаций, получающих средства из иностранных источников, до тех пор, пока не будет проведена надлежащая оценка рисков сектора НКО и других групп и не будут определены конкретные законные цели и группы риска. Правительству Казахстана следовало бы проводить консультации с НКО и принимать во внимание их рекомендации в отношении любой отчетности или других требований, предъявляемых к НКО.

Мы рекомендуем разработать методологию оценки рисков, основанную на руководящих принципах, предоставленных Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), для выявления типов НКО, подверженных риску злоупотребления в целях финансирования терроризма. Правительству Казахстана следовало бы привлекать НКО к разработке и внедрению этой методологии. В результате оценки заинтересованные стороны смогут узко определить любую группу НКО, подверженных риску, сами риски (в соответствии с законными целями и согласно МПГПП) и наименее «силовые» варианты устранения этих рисков.

Кроме того, мы настоятельно рекомендуем, вместо обязательных правовых требований, когда законная цель ограничений (т. е. отчетности и других требований) в отношении НКО не может быть определена в соответствии с международным правом, чтобы Правительство Казахстана создало благоприятные условия для того, чтобы НКО самостоятельно, по собственной инициативе принимали меры для решения проблем, вызывающих озабоченность, а также для улучшения и повышения своей прозрачности и подотчетности перед Правительством и обществом.

---

<sup>14</sup> Рекомендации по изменениям в законы, регулирующие порядок уведомления о получении средств из иностранных источников и порядок использования таких средств по вопросам платежей и платежных систем, а также к связанным с ними подзаконным актам, 2016, на русском языке подготовлено общественным объединением "Фонд формирования налоговой культуры и общественным фондом "Центр исследований правовой политики" при содействии МЦНП. Фонд формирования налоговой культуры подготовил дополнительный набор рекомендаций в 2016 году.

Если немедленное снятие всех требований к НКО в соответствии с Законом о платежах невозможно, мы рекомендуем Правительству пересмотреть совместно с НКО все положения Закона о платежах и соответствующие подзаконные нормативные акты, чтобы сделать их как можно более ясными и исключить приостановление деятельности НКО в качестве наказания.

В качестве промежуточной меры рекомендуется как можно скорее пересмотреть определения правонарушений, предусмотренных КоАП, а также наказаний. А именно:

1. Ввести “предупреждение” в качестве санкции, до применения иных санкций.
2. Дать определение “неточной” информации.
3. Провести различие между правонарушениями, совершенными в результате неосторожности и умысла; разрешить освобождение от наказания в случаях, когда на то существует разумная причина.
4. Рассмотреть вопрос о снижении размера штрафов за правонарушения, предусмотренные статьями 460-1 и 460-2, учитывая незначительный риск, который эти правонарушения представляют для общественных интересов.

Что касается уголовных наказаний, налагаемых в соответствии с Законом о платежах, то, поскольку целью настоящего Анализа является обзор положений Закона о платежах, затрагивающих только НКО, и мы не знаем, как эти положения уголовного кодекса применяются на практике, рекомендация будет заключаться только в осуществлении надзора за исполнением этих положений. Изменения потребуются, если эти положения будут использованы против НКО и/или НКО будут вынуждены ограничить свою деятельность из-за их стигматизации государственными и правоохранительными органами в качестве получателей иностранных средств.

Ниже приводятся более подробный анализ.

## 1. Требования к получателям денег/имущества из иностранных источников

### ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА

Согласно Закону о платежах, юридические лица (в том числе НКО) и физические лица<sup>15</sup>, получающие деньги/имущество из иностранных источников, обязаны соответствовать новым требованиям отчетности (далее - квалифицированные организации), если они осуществляют следующие виды деятельности (далее – квалифицированные виды деятельности):

- оказание юридической помощи, включая распространение правовой информации, защиту и представление интересов граждан и организаций, а также консультирование;
- проведение исследований и опросов общественного мнения (за исключением опросов общественного мнения и опросов, проводимых в коммерческих целях), а также распространение и публикация их результатов; и
- сбор, анализ и распространение всех видов информации, за исключением случаев, когда такая деятельность осуществляется в коммерческих целях.

Некоторые казахстанские эксперты считают, что организация, осуществляющая эту деятельность, может соответствовать требованиям отчетности, даже если эта деятельность не осуществлялась с использованием средств, полученных из иностранных источников (например, когда у организации нет письменного соглашения с иностранным спонсором и когда она осуществляет один из квалифицированных видов деятельности в качестве уставной).

Квалифицированные организации обязаны:

- уведомлять налоговые органы о получении денег/имущества из иностранных источников (в том числе иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных физических лиц и лиц без гражданства);
- представлять в налоговые органы информацию о поступлении и расходовании всех денег/имущества, полученных из иностранных источников; и

---

<sup>15</sup> Примечание: настоящий закон не распространяется на органы государственной власти, депутатов и других высокопоставленных должностных лиц, банки, некоторые крупные предприятия, образовательные организации, адвокатов и нотариусов, дипломатические и приравненные к ним представительства иностранных государств, консульские учреждения иностранных государств, аккредитованные в Республике Казахстан, а также их сотрудников; или средства и активы, полученные в рамках международных договоров, международных контрактов и инвестиций; и в некоторых других случаях, определенных правительством.

- маркировать всю информацию и материалы, которые публикуются, распространяются и/или размещаются с использованием активов из иностранных источников, информацией об иностранных донорах, а также наглядно указывать, что производство, распространение и/или размещение информации и материалов было произведено за счет иностранных источников.

Требования к отчетности применяются в случае получения де-факто<sup>16</sup> любой суммы денег/имущества из иностранных источников.

По мнению казахстанских экспертов, требования к отчетности для НКО являются неясными, обременительными и в целом трудными для соблюдения.

Вся информация, представляемая в налоговые органы о поступлении и расходовании денег/имущества из иностранных источников, включается в общедоступную базу данных, созданную Комитетом государственных доходов Республики Казахстан (КГД).

## АНАЛИЗ

Проблемы включают в себя:

1. Применение требований к широкому кругу НКО; и
2. Неясные и сложные требования

Ниже мы рассмотрим каждый вопрос.

### 1. ПРИМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К ШИРОКОМУ КРУГУ НКО

Требования Закона о платежах распространяются на широкий круг НКО и, в частности, на правозащитные и группы, занимающиеся адвокацией, которые осуществляют легитимную общественно полезную деятельность. В соответствии с международным правом нет законной цели для применения этих ограничительных требований к такой широкой группе.

В то время как одни и те же требования применяются к юридическим лицам (включая НКО) и физическим лицам, сфера квалифицированной деятельности, очевидно, охватывает и, по-видимому, сосредоточена на деятельности НКО, занимающимися адвокацией и защитой прав человека. Такие НКО зачастую оказывают юридическую помощь своим бенефициарам, распространяют правовую информацию (например, о законных правах), работают с людьми для проведения исследований общественного мнения или собирают, анализируют и распространяют различную информацию в рамках своей области деятельности.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Порог, установленный в регламенте, составляет 1 тенге, что является номинальной величиной.

<sup>17</sup> По данным Комитета министров Совета Европы, деятельность ОГО, может "служить средством коммуникации между различными сегментами общества и властями, до содействия внесению изменений в законодательство и



Кроме того, квалифицированная деятельность должна осуществляться в некоммерческих целях (за исключением юридической помощи), что еще больше сужает круг субъектов, от которых требуется соблюдать отчетность, необходимость маркировки и к которым применимы дополнительные требования.

Учитывая отсутствие минимального порога для суммы/стоимости полученных иностранных денег/имущества и чрезвычайно широкое определение иностранных источников, все организации, занимающиеся адвокацией, и правозащитные группы, которые могли бы получить 1 тенге из широко определенного иностранного источника (например, от иностранного подданного), подпадают под обременительные требования. (См. Анализ в Разделе 2. *Запутанные и сложные требования.*)

В то же время “любое ограничение права на свободу ассоциации и прав ассоциаций, включая санкции, должно быть необходимым в демократическом обществе и, таким образом, пропорциональным их законной цели. ...

Ограничение всегда должно быть узко истолковано и применено ... Все ограничения должны основываться на конкретных обстоятельствах дела, и никакие общие ограничения не должны применяться.”<sup>18</sup>

В Казахстане не проводилось какой-либо оценки рисков для определения того, какая группа НКО, если таковые имеются, особенно уязвима к рискам злоупотреблений. По этому вопросу Венецианская комиссия заявила, что “законная цель обеспечения прозрачности [не может] оправдывать меры, которые препятствуют [] деятельности некоммерческих организаций, действующих в области прав человека, демократии и верховенства права.”<sup>19</sup>

---

государственную политику, предоставления помощи тем, кто в ней нуждается, разработки технических и профессиональных стандартов, мониторинга соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным законодательством и предоставления возможностей для личной самореализации и для преследования, продвижения и защиты общих с другими интересами” CM/Rec(2007)14, преамбула.

<sup>18</sup> Раздел 35 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

<sup>19</sup> Заключение Венецианской комиссии по федеральному закону № 129-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты” (Федеральный закон “О нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций”) (2016) и Заключение по федеральному закону № 121-ФЗ “О некоммерческих организациях” (“Закон об иностранных агентах”), Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и Федеральному закону № 190-ФЗ “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации” (“Закон о государственной измене”).

В свете проблем национальной безопасности и борьбы с терроризмом, прежде чем принимать законодательные меры, в дополнение к МПГПП, важно<sup>20</sup> рассмотреть рекомендации FATF, в частности рекомендацию № 8<sup>21</sup>:

*“Не все некоммерческие организации (НКО) ассоциируются с высоким риском, а некоторые могут представлять незначительный риск или вообще не представлять его.” (Раздел 7b)*

*“Рекомендация 8 требует, чтобы страны провели внутренний обзор всего своего сектора НКО или располагали возможностями для получения своевременной информации о его деятельности, размерах и других соответствующих характеристиках, а также провели обзор адекватности законов и нормативных актов, касающихся той части сектора НКО, которая может быть использована для финансирования терроризма. При проведении этого обзора странам следует использовать все имеющиеся источники информации для выявления особенностей и типов НКО, которые в силу своей деятельности или характеристик подвержены риску использования в целях финансирования терроризма. Другими словами, обзор всего сектора позволил бы определить, какая подгруппа организаций подпадает под определение «НКО» с точки зрения Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), а затем определить, какие НКО в этой подгруппе будут считаться более сопряженными с риском финансирования терроризма.”*

*“13. Понимание НКО сектора внутри страны и рисков финансирования терроризма, с которыми он сталкивается, имеет решающее значение для выполнения Рекомендации 8 в ходе 4-го раунда взаимных оценок. Подход, основанный на оценке рисков, является основой для определения странами того, как наилучшим образом снизить риски финансирования терроризма, в том числе, как реализовать комплексный подход, предусмотренный Рекомендацией 8, и какие элементы НКО сектора должны подпадать под действие механизмов надзора.*

*14. На практике проведение внутренней оценки всего сектора НКО является фундаментальной и необходимой отправной точкой для надлежащего осуществления Рекомендации 8.” (Разделы 13-14.)*

---

<sup>20</sup> Республика Казахстан является членом Евразийской группы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, которая является региональным органом аналогичным FATF и следующим рекомендациям FATF. Следующий визит в рамках взаимной оценки в Казахстан, в ходе которого Казахстан должен будет продемонстрировать соблюдение рекомендаций FATF, состоится в апреле 2022 года.

<https://eurasiangroup.org/en/general-information>

<sup>21</sup> “Борьба со злоупотреблениями некоммерческими организациями: передовая практика (Рекомендация 8)” Июнь 2015 FATF, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

Введение новых требований без надлежащей оценки рисков в НКО секторе не поддерживает и не улучшает соблюдение страной рекомендаций FATF, поскольку оно не в состоянии эффективно устранить любые риски для национальной безопасности, включая финансирование терроризма. Кроме того, государственные ресурсы тратятся впустую, когда они используются для контроля за деятельностью широкого круга НКО, отвлекая Правительство от решения действительно важных экономических и социальных задач, включая цели национальной безопасности и борьбы с терроризмом. Более эффективно осуществлять контроль над конкретной группой высокого риска, идентифицированной в качестве таковой посредством надлежащей оценки, чем пытаться осуществлять подобный контроль над более широким сектором НКО, нанося ущерб “хорошим” НКО и гражданскому обществу в целом и настраивая Правительство на невыполнение рекомендаций FATF.

Как отмечалось выше, нам не известно о проведении какой-либо оценки рисков, которая позволила бы выявить группу риска в сообществе НКО и потребовала бы более высокого уровня обязательного общественного контроля и прозрачности. Без такой оценки, подкрепленной фактическими доказательствами существующего злоупотребления общественным и государственным доверием и законодательством, введение обременительных требований к НКО препятствует их деятельности, противоречит МПГПП и не способствует выполнению требований FATF.

По сравнению с другими странами, объем требований к НКО в Казахстане уникален и ограничивает свободу ассоциации. Для сравнения, в США НКО в целом, включая освобожденные от уплаты подоходного налога (501(c)(3)) организации (американский эквивалент благотворительных организаций), а также организации, ведущие правозащитную деятельность и адвокацию, не обязаны представлять специальную отчетность или маркировать свою продукцию, если они получают иностранное финансирование.

В ответ на часто задаваемые вопросы, касающиеся закона США о регистрации иностранных агентов (FARA), действительно, существует законодательство, устанавливающее требования к регистрации и отчетности для юридических и физических лиц, выполняющих функции иностранного агента.<sup>22</sup> В соответствии с FARA, в США агентом иностранного принципала (иностранного агента или ИА) является любое физическое лицо или организация, которая действует по приказу, контролю или указанию иностранного принципала, которая занимается политической деятельностью или действует в качестве агента по связям с общественностью для иностранного принципала, запрашивает или распределяет

---

<sup>22</sup> Закон о регистрации иностранных агентов <https://www.justice.gov/nsd-fara>.

что-либо ценное в США в интересах иностранного принципала, или которая представляет интересы иностранного принципала перед любым ведомством или должностным лицом правительства США. Определяющей характеристикой статуса ИА является то, что любая квалифицированная деятельность должна осуществляться по приказу, контролю или указанию иностранного принципала. Не существует квалификационного требования о наличии иностранного финансирования. ИА обязан маркировать свою продукцию только в том случае, если такая продукция производится по заказу, под контролем или по указанию иностранного принципала. Например, юридическая фирма Baker McKenzie, хотя и зарегистрирована как ИА<sup>23</sup>, не обязана маркировать свою продукцию в целом, за исключением случаев, когда она выполняет функции ИА. Требования к отчетности также распространяются на деятельность ИА, осуществляемую по приказу, под контролем или по указанию иностранного принципала. Из 511 действующих ИА лишь немногие являются НКО, в то время как большинство организаций, зарегистрированных в соответствии с FARA, являются юридическими фирмами, лоббистскими компаниями и физическими лицами, представляющими иностранных клиентов. Многие американские НКО, такие как МЦНП, которые получают иностранное финансирование и осуществляют различные виды деятельности, например, связанные с исследованиями, правовым и политическим анализом, а также информированием общественности США по соответствующим вопросам, не обязаны регистрироваться в качестве ИА. FARA не используется для ограничения гражданского общества.

Во многих странах нет законодательства, которое налагает особые требования на НКО, получающие иностранное финансирование (например, Великобритания, Франция, Германия, Нидерланды, Болгария, Армения, Грузия и Кыргызстан). Некоторые страны, которые имеют особые требования, включают, например, Азербайджан, Беларусь, Россию, Узбекистан, Израиль и Индию.

Озабоченность по поводу законодательства Казахстана, которая особо проявилась на фоне недавних проверок и наказаний в отношении групп, занимающихся адвокацией и правозащитной деятельностью, заключается в том, что оно (законодательство) используется для ограничения деятельности НКО в нарушение международного права, гарантирующего свободу ассоциации.

## 2. НЕЧЕТКО ПРОПИСАННЫЕ И СЛОЖНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

### ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА

Квалифицированные организации, включая НКО, обязаны:

---

<sup>23</sup> [https://efile.fara.gov/ords/f?p=1381:200:9939081835630::NO:RP,200:P200\\_REG\\_NUMBER:6821](https://efile.fara.gov/ords/f?p=1381:200:9939081835630::NO:RP,200:P200_REG_NUMBER:6821).

- уведомлять налоговые органы о поступлении денежных средств и/или иного имущества из иностранных источников (в том числе иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных физических лиц и лиц без гражданства), используя форму, порядок и сроки, установленные уполномоченным государственным органом;
- представлять в налоговые органы информацию о поступлении и расходовании всех денежных средств и/или иного имущества, полученных из иностранных источников, по форме, в порядке и сроки, установленные уполномоченным органом;
- маркировать всю информацию и материалы, которые публикуются, распространяются и/или размещаются за счет средств, полученных из иностранных источников, информацией об иностранных донорах (а точнее «о лицах, сделавших заказ»), с указанием на то, что изготовление, распространение и (или) размещение информации и материалов произведено за счет средств иностранных доноров.

Получатели обязаны сообщить свой индивидуальный/бизнес идентификационный номер (ИИН/БИН), наименование, данные о получении/использовании денег/имущества, вид фактически полученного имущества (движимого/недвижимого и (или) иного), количество, стоимость, вид квалифицированной деятельности для получателя, код (иностранного гражданин, иностранное государство) и наименование источника, который перевел деньги и (или) другое имущество, в стране резидентства; ; регистрационный номер источника, который перевел денежные средства и (или) другое имущество в стране резидентства; а также дату, номер документа о получении денежных средств и (или) иного имущества, способ оплаты (наличный платеж или банковский перевод) и другую информацию. В отношении отчетности о расходах получатели обязаны представить идентификационный номер получателя (ИИН, БИН), налоговый период, за который представляются сведения, данные о расходовании денег и (или) другого имущества субъектами из каждого источника; даты расходования денег или реализации иного имущества; номер документа о расходовании денег или реализации иного имущества; сумму израсходованных денег в национальной валюте по рыночному курсу обмена валюты на дату расходования денег и иную аналогичную информация. Информация должна предоставляться по каждому источнику и по каждой транзакции.

#### **АНАЛИЗ**

Казахстанские эксперты считают эти требования к отчетности сложными, требующими от квалифицированных организаций предоставления обширной

информации. Кроме того, они выявили множество неясных вопросов, которые затрудняют определение того, обязаны ли НКО соблюдать требования и/или как соблюдать требования к отчетности. Некоторые примеры в Законе о платежах включают:

- Вводящее в заблуждение положение статьи 29 Налогового кодекса, в котором один из квалифицирующих видов деятельности описывается как “оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование”; эксперты обеспокоены тем, что термин “а также их консультирование” может пониматься не только как юридические, но и любые консультации гражданам и организациям. Официального толкования этого положения до сих пор не существует.
- Осуществление деятельности “в коммерческих целях” является важным, но неясным фактором при определении того, какие виды деятельности будут являться квалифицированными, поскольку в налоговом или ином законодательстве Казахстана нет определения “коммерческих целей”. В законодательстве используется только термин “предпринимательская деятельность”, определенный в Гражданском кодексе Республики Казахстан (статья 10), который не ясно как применять в контексте статьи 29 Налогового кодекса.
- Смысл положения, определяющего другую квалифицированную деятельность: “сбор, анализ и распространение информации” также неясен. Налоговый кодекс не определяет термин “информация”. Закон Республики Казахстан “О доступе к информации” определяет понятие “информация” чрезвычайно широко. И это широкое определение позволяет отнести к данному квалифицированному виду деятельности любой вид общения между любой организацией и третьим лицом (например, письмо в налоговые органы или сотрудники, использующие электронную почту для общения). Что касается отчетности, то также неясно, каким образом деятельность, представляющая собой “сбор, анализ и распространение информации”, должна определяться как отдельный эпизод или как непрерывный вид какой-то деятельности.
- Существуют проблемы с формами отчетности, утвержденными Комитетом государственных доходов.

Это лишь несколько примеров того, как положения закона, определяющие требования к НКО, могут вводить в заблуждение и затрудняют их соблюдение. Что представляется особенно тревожным в свете жестких санкций за нарушение этих требований.

Несколько приведенных выше примеров показывают, что определения квалифицированной деятельности крайне расплывчаты и затрудняют для юридических и физических лиц определение того, обязаны ли они соблюдать эти требования. Такая расплывчатая формулировка проблематична, поскольку она не позволяет НКО и физическим лицам предвидеть, какой тип поведения приведет к санкциям против них.

И последнее, но не менее важное: местные эксперты неоднократно указывали<sup>24</sup>, что информация, представленная в этих отчетных формах, в значительной степени уже собрана с помощью нескольких других отчетов, которые также должны представлять НКО. Например, НКО обязаны представлять аналогичную информацию в Министерство информации и общественного развития, которая затем размещается в онлайн Базе данных НПО.

### РЕКОМЕНДАЦИИ

Наша первая и главная рекомендация состоит в том, чтобы снять все требования (отчетность и маркировка) в отношении организаций, получающих средства из иностранных источников, до тех пор, пока не будет проведена надлежащая оценка рисков сектора НКО и других групп и не будут определены конкретные законные цели и группы риска. Правительству Казахстана следует проводить консультации с НКО и принимать во внимание их рекомендации в отношении любой отчетности или других требований, предъявляемых к НКО.

Мы рекомендуем разработать методологию оценки рисков, основанную на руководящих принципах, предоставленных Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), для выявления типов НКО, подверженных риску злоупотреблений в целях финансирования терроризма. Правительству Казахстана следует привлечь НКО к разработке и внедрению этой методологии. В результате оценки заинтересованные стороны смогут узко определить любую группу НКО, подверженных риску, сами риски (в соответствии с законными целями в соответствии с МПГПП) и наименее «силовые» варианты устранения этих рисков.

Кроме того, мы настоятельно рекомендуем, вместо обязательных правовых требований, когда законная цель ограничений (т. е. отчетности и других требований) в отношении НКО не может быть определена в соответствии с международным правом, чтобы Правительство Казахстана предприняло шаги по созданию благоприятных условий для того, чтобы НПО самостоятельно, по собственной инициативе смогли принять меры для решения проблем,

---

<sup>24</sup> К примеру, , <https://echo.kz/en/2-uncategorised/216-press-release-kazakhstani-human-rights-and-media-public-organizations-face-unjustified-and-disproportionate-fines-and-suspension-of-activities.html>.

вызывающих озабоченность, а также для улучшения и повышения своей прозрачности и подотчетности перед Правительством и обществом.

В разделе 70 основополагающих принципов, касающихся статуса неправительственных организаций в Европе, говорится, что “наилучшим средством обеспечения этичного и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию в этом секторе на национальном и международном уровнях. Ответственные НПО все больше осознают тот факт, что успех сектора в значительной степени зависит от общественного мнения относительно их эффективности и этики.”<sup>25</sup> Существует очевидная разница между юридическим требованием и мерой, добровольно принятой к исполнению самой НКО, причем последняя, возможно, является соразмерной мерой для решения вопросов, упомянутых в обоснование принятия Закона о платежах.

Если немедленное снятие всех требований к НКО в соответствии с Законом о платежах невозможно, мы рекомендуем Правительству пересмотреть совместно с НКО все положения Закона о платежах и соответствующие подзаконные нормативные акты, чтобы сделать их как можно более ясными и исключить приостановление деятельности НКО в качестве санкции.

## 2. Административные наказания за нарушения требований Закона о платежах

### ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА

КоАП устанавливает административные наказания за следующие правонарушения:

- Неуведомление в сроки и случаях, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан, органов государственных доходов о получении денег и (или) иного имущества из иностранных источников, а также непредставление или несвоевременное представление сведений об их получении и расходовании<sup>26</sup> в налоговые органы - наказывается для НКО штрафом в размере 100 месячных расчетных показателей (МРП)<sup>27</sup> (примерно 677 долларов США).
- Представление<sup>28</sup> “недостовверных” или “заведомо ложных” сведений карается для НКО штрафом в размере 200 МРП (примерно 1350 долларов США) и приостановлением их деятельности.

---

<sup>25</sup> <https://www.osce.org/odihr/37858>.

<sup>26</sup> пункт 1 Статьи 460-1 КоАП.

<sup>27</sup> С 1 января 2021 один МРП составляет 2917 тенге [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1026672#pos=2;-70](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1026672#pos=2;-70).

<sup>28</sup> пункт 2 Статьи 460-1 КоАП.



- Повторные правонарушения<sup>29</sup> за любое из вышеперечисленных нарушений в течение года после первого правонарушения наказываются для НКО штрафом в размере 250 МРП (примерно 1900 долларов США); и запретом их деятельности.
- Непредставление в публикациях информации об источнике иностранного финансирования и указание на то, что публикация была подготовлена за счет иностранных источников<sup>30</sup>, наказывается предупреждением за первое правонарушение<sup>31</sup> и штрафом в размере 25 МРП (примерно 150 долларов США) за любое повторное правонарушение<sup>32</sup> в течение года после первоначального предупреждения (примечание: это наказание применяется в равной степени ко всем организациям).

В январе 2021 года, в соответствии со статьей 460-1 КоАП, государственные органы оштрафовали НКО «Эхо» и «Международную правовую инициативу» на 400 МРП (\$2708) каждую и приостановили их деятельность на 3 месяца.

Правительство оштрафовало Казахстанское Международное бюро по правам человека и соблюдению законности на 800 МРП (\$5416) с приостановлением деятельности на три месяца. Также была оштрафована другая организация, «Еркиндик Канаты», на 100 МРП (677 долларов США)<sup>33</sup>. В феврале 2021 года штрафы для этих организаций были отменены. Председатель КГД в интервью, комментируя введение и отмену этих штрафов, заявил, что правонарушения, совершенные НКО, были «формальностью», но поскольку КоАП устанавливает штрафы за нарушение процедуры представления соответствующих отчетов, инспекторы КГД должны были налагать штрафы после выявления таких правонарушений. Председатель КГД также заявил, что должностные лица КГД не могут ограничивать свое реагирование на выявленные правонарушения предупреждением, поскольку КоАП такую опцию не предусматривает.

## АНАЛИЗ

Несмотря на низкий риск причинения вреда общественным интересам, связанный с правонарушением, перечисленным в статьях 460-1 и 460-2 КоАП, такими как представление формы отчетности, содержащей некоторую ошибку

---

<sup>29</sup> пункт 3 Статьи 460-1 КоАП.

<sup>30</sup> Пункт 1 статьи 460-2 КоАП «Публикация, распространение или размещение материалов на основании заключенных договоров об оказании услуг, выполнении работ с иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, не содержащих сведения о лицах, сделавших заказ, и из каких средств оплачены публикация, распространение и (или) размещение данной публикации – влекут предупреждение.»

<sup>31</sup> Пункт 1 Статьи 460-2 КоАП.

<sup>32</sup> Пункт 2 Статьи 460-2 КоАП.

<sup>33</sup> <https://echo.kz/en/2-uncategorised/216-press-release-kazakhstani-human-rights-and-media-public-organizations-face-unjustified-and-disproportionate-fines-and-suspension-of-activities.html>.

(без налоговых последствий, даже если это техническая ошибка), эти правонарушения предусматривают суровые санкции, с высокими штрафами и приостановлением деятельности НКО (самая тяжелая санкция после принудительного прекращения деятельности НКО). Приостановление деятельности НКО на длительный период времени часто равносильно ликвидации. Ни одно из нарушений, предусмотренных статьями 460-1 или 460-2, не подпадает под действие МПГПП, когда она применяется к НКО.

“В большинстве случаев надлежащая санкция в отношении НПО за нарушение применимых к ним правовых требований (в том числе касающихся приобретения статуса юридического лица) должна заключаться лишь в требовании привести в порядок их дела и/или наложении административного, гражданского или уголовного наказания на них и/или любых лиц, непосредственно ответственных за это. Наказания должны основываться на действующем законе и соблюдать принцип соразмерности.”<sup>34</sup> КоАП не предоставляет НКО возможности исправить действие, квалифицированное как правонарушение в статьях 460-1 и 460-2, немедленно налагая суровые санкции.

Прекращение деятельности НКО, равно как и приостановление их деятельности, возможно только в крайних случаях, когда никакие другие средства правовой защиты от правонарушений невозможны и только по ограниченным причинам, предусмотренным международным правом. Статья 22 МПГПП гласит, что ограничения допустимы только тогда, когда это “1) предписано законом; 2) необходимо в демократическом обществе и 3) в интересах национальной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.” Эти стандарты также включают в себя тест на соразмерность, означающий, что наименее инвазивные средства должны регулировать формулирование ограничений. “В частности, любой запрет или роспуск ассоциации всегда является крайней мерой, например, когда ассоциация ведет себя так, что создает непосредственную угрозу насилия или другого серьезного нарушения закона, и никогда не должна использоваться для устранения незначительных нарушений.” Ни одно из нарушений, предусмотренных статьями 460-1 и 460-1, не может быть оправдано законными целями, определенными в соответствии с МПГПП, и санкции не соразмерны совершенным нарушениям, которые должны были квалифицироваться в качестве «незначительных».<sup>35</sup> КоАП также не предоставляет наименее «силовой» вариант (например, предупреждение или номинальное наказание) до немедленного применения жестких санкций. Кроме того, введение санкций в

<sup>34</sup> Раздел 72 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

<sup>35</sup> Раздел 35 Руководящих принципов, касающихся свободы ассоциации.

виде денежного штрафа и приостановления деятельности является обязательным в случае представления “недостоверной” или «заведомо ложной» информации, поскольку у государственных органов нет альтернативы, если они выявляют “недостоверную” или заведомо ложную информацию в представленных отчетах.

С технической точки зрения, диспозиция правонарушения по статье 460-1 предусматривает приостановление деятельности НКО в случае представления “недостоверной” информации. Нигде в административном процессуальном или налоговом законодательстве нет определения термина “недостоверный”. Это оставляет полную свободу действий государственным органам решать, что является “недостоверным”, предоставляя тем самым им возможность признать любую простую ошибку “недостоверной” информацией.

Что касается международной практики, например, в США<sup>36</sup>, как указано в разделе 3. *Требования к получателям денег/имущества из иностранных источников*, НКО не обязаны представлять отчеты, кроме налоговых отчетов (информационных налоговых деклараций)<sup>37</sup>, применимых ко всем налогоплательщикам. Получение финансирования из иностранного источника не ведет к новым требованиям по отчетности. Что касается общего представления налоговой отчетности, то никакие штрафные санкции не применяются, если существует разумная причина для несоблюдения процедуры представления (т. е. когда несоблюдение явилось результатом обстоятельств, не зависящих от налогоплательщика, или имеются существенные смягчающие обстоятельства), и налогоплательщик продемонстрировал ответственное поведение до и после правонарушения. В случае, если это преступление совершено по неосторожности, за каждое нарушение взимается штраф в размере 50 долларов США. В случае умышленного (преднамеренного) неисполнения<sup>38</sup> за нарушение взимается штраф в размере 25 000 долларов США. Хотя варианты наказания не включают уведомление, существует процедура исправления правонарушения, чтобы избежать уплаты штрафов. Налоговая служба (IRS) не может взыскать штраф в течение 90-дневного периода, что позволяет налогоплательщику подать апелляцию. Как правило, штраф не применяется, если 1) налогоплательщик не совершает такое правонарушение регулярно; 2)

---

<sup>36</sup> Существует несколько публикаций IRS, например, Общие инструкции по возврату определенной информации (<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1099gi.pdf>) обзор представлен по следующему адресу [https://www.irs.gov/site-index-search?search=penalties&field\\_pup\\_historical\\_1=1&field\\_pup\\_historical\\_1=1](https://www.irs.gov/site-index-search?search=penalties&field_pup_historical_1=1&field_pup_historical_1=1).

<sup>37</sup> Тем не менее, существует более 40 различных форм информационных налоговых деклараций, которые должны быть поданы Налоговым кодексом для различных налогоплательщиков, физических и юридических лиц <https://www.thetaxadviser.com/issues/2020/jan/avoid-contest-information-return-penalties.html>.

<sup>38</sup> Может быть определена как “сознательное, преднамеренное невыполнение или пренебрежение обязательством соблюдения положения об административном упрощении.”

налогоплательщик быстро исправил или устранил причину правонарушения; или 3) если сумма штрафа превышает сумму неполного налогового обязательства. Штраф почти никогда не взыскивается, если налогоплательщик может продемонстрировать, что у него есть надлежащая система бухгалтерского учета, настроенная для правильного выполнения требований к отчетности.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Исключить «приостановление деятельности НКО» в качестве наказания.
2. Ввести “предупреждение” в качестве санкции, до применения иных санкций.
3. Дать определение “недостоверной” информации.
4. Провести различие между правонарушениями, совершенными в результате неосторожности и умысла; разрешить освобождение от наказания в случаях, когда на то есть разумная причина.
5. Рассмотреть вопрос о снижении размера штрафов за правонарушения, предусмотренные статьями 460-1 и 460-2, учитывая незначительный риск, который эти правонарушения представляют для общественных интересов.

### 3. Уголовное наказание в Законе о платежах.

#### ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА

Изменения в Уголовный кодекс, внесенные Законом о платежах, сделали использование иностранного финансирования для совершения пяти преступлений “отягчающим обстоятельством”, что в свою очередь привело к ужесточению наказания. Эти преступления включают в себя:

- умышленные<sup>39</sup> действия, направленные на разжигание социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни, на оскорбление национальной чести и достоинства либо религиозных чувств граждан, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, сословной, национальной, родовой или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций, а равно путем изготовления или распространения литературы или иных носителей информации, пропагандирующих социальную, национальную, родовую, расовую, сословную или религиозную рознь совершенные группой лиц или

---

<sup>39</sup> Раздел 2 Статьи 174 Уголовного кодекса.

группой лиц по предварительному сговору или неоднократно либо с применением насилия или с угрозой применения насилия;

- пропаганда <sup>40</sup> или публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному удержанию власти в нарушение Конституции Республики Казахстан, подрыву безопасности государства либо насильственному изменению конституционного строя Республики Казахстан, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания;
- пропаганда <sup>41</sup> или публичные призывы к нарушению унитарности и целостности Республики Казахстан, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории либо дезинтеграции государства, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания ;
- пропаганда <sup>42</sup> терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма, а равно изготовление, хранение целью распространения или распространение материалов указанного содержания; и
- организация <sup>43</sup> массовых беспорядков, сопровождающихся насилием, погромами, поджогами разрушениями, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти.

#### АНАЛИЗ

“Использование средств, полученных из иностранных источников”, включается наряду с другими отягчающими обстоятельствами, такими как преступления, совершенные “группой лиц” или “группой лиц по предварительному сговору”, по этому вопросу “руководителем общественного объединения или лидером общественного объединения (еще одно отягчающее обстоятельство, характерное и уникальное для Казахстана).

Совершение этих преступлений, с иностранным финансированием или без него, влечет за собой одни и те же уголовные обвинения. Это включение, возможно, призвано настораживать и вызывать подозрения в отношении получателей иностранного финансирования среди общественности и правоохранительных органов, эффективно стигматизируя получателей иностранного финансирования.

---

<sup>40</sup> пункт 2 Статьи 179 Уголовного кодекса.

<sup>41</sup> пункт 2 Статьи 180 Уголовного кодекса.

<sup>42</sup> пункт 2 Статьи 256 Уголовного кодекса.

<sup>43</sup> пункт 1 Статьи 272 Уголовного кодекса.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

Поскольку целью настоящего Анализа является обзор положений Закона о платежах, затрагивающих НКО, и мы не знаем, как эти положения уголовного кодекса применяются на практике, рекомендация будет заключаться только в осуществлении надзора за соблюдением этих положений. Изменения потребуются, если эти положения будут использоваться против НКО и/или НКО будут вынуждены ограничивать свою деятельность из-за их стигматизации государственными и правоохранительными органами в качестве получателей иностранных средств.