

ОБЗОР

Узбекистан: обзор законодательства Республики Узбекистан о государственном социальном заказе

27 ЯНВАРЯ 2025 Г.

Введение

В данном Обзоре мы рассмотрим важные позитивные меры по государственной поддержке институтов гражданского общества (ИГО), в том числе негосударственных некоммерческих организаций (ННО), предусмотренные в Указе Президента Республики Узбекистан (РУз, или Узбекистан) «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственной поддержки институтов гражданского общества» от 26 августа 2024 года (далее – Указ Президента) и другом законодательстве Узбекистана, касающиеся предоставления ИГО государственного социального заказа (далее – ГСЗ) за счет внебюджетных средств органов государственного управления.¹ В случае

¹ В законодательстве РУз термин «внебюджетные средства» не расшифровывается, но есть родовое понятие «внебюджетные фонды». Согласно статье 3 Бюджетного кодекса РУз «внебюджетные фонды бюджетных организаций — средства, поступающие в распоряжение бюджетной организации за счет предусмотренных законодательством источников». Статья 44 Бюджетного кодекса гласит: «Внебюджетными фондами бюджетных организаций являются:

- Фонд развития бюджетной организации;
- Фонд материального стимулирования и развития медицинских организаций;
- внебюджетные фонды министерств, государственных комитетов и ведомств;
- внебюджетные средства бюджетных организаций, формируемые **за счет взимаемых плат**».

По результатам обзора Положений о внебюджетных фондах разных министерств состав внебюджетных фондов органов государственного управления обычно включает:

- 1) **Доходы** от предоставления платных услуг: средства, полученные от оказания услуг, предоставляемых государственными учреждениями на платной основе.
- 2) **Штрафы и санкции**: средства, полученные от наложения штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством.

эффективной реализации данных мер на практике многие ННО смогут получить доступ к дополнительному финансированию, что будет способствовать их финансовой устойчивости и возможности осуществлять больше социальных проектов.

В Указе Президента подчеркивается важность механизма ГСЗ за счет внебюджетных средств, который появился еще до Указа Президента, однако не был пока реализован в полной мере. Есть единичные успешные примеры, когда ННО смогли получить ГСЗ от органов государственного управления, но этот процесс был довольно сложным и долгим и вскрыл проблему недостатка информации как у органов государственного управления, так и у ННО о том, как на практике этот механизм должен работать (какой договор заключать, какие налоги платить и др.). Более того, многие органы государственного управления, в том числе и те, которые готовы работать с ННО в рамках ГСЗ, не осведомлены о том, что уже существует законодательство, регулирующее предоставление ГСЗ за счет внебюджетных средств. Речь идет о Постановлении Кабинета Министров РУз «Об утверждении Положения о порядке предоставления государственного социального заказа органами государственного управления для реализации социальных и общественно значимых проектов» № 135 от 22.02.2018 г. (далее – Постановление №135). Всё это не способствует эффективному исполнению Указа Президента в части предоставления ГСЗ из внебюджетных источников.

Настоящий Обзор подготовлен по запросу ННО Узбекистана. В данном Обзоре мы рассмотрим подробно ГСЗ как механизм финансирования ИГО, проанализируем соответствующее законодательство РУз и правоприменительную практику, а также дадим рекомендации, которые позволят ННО в полной мере воспользоваться этим механизмом, а органам государственного управления дадут понимание, что нужно учесть при предоставлении ГСЗ ННО.

I. Обзор и анализ положений Указа Президента и законодательства, касающегося ГСЗ

-
- 3) Кредиты, гранты и техническая помощь международных финансовых организаций, иностранных государств и доноров;
 - 4) Средства, выделяемые из Государственного бюджета;
 - 5) Доходы от размещения временно свободных средств на депозитах и
 - 6) Другие не запрещенные законодательством источники.

Таким образом, если отталкиваться от того, как бюджетные средства упомянуты в ст. 44 Бюджетного кодекса, под внебюджетными средствами скорее всего понимаются доходы от предоставления платных услуг и средства, полученные от наложения штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством.

В действующем законодательстве РУз содержатся следующие положения, касающиеся предоставления ГСЗ за счет внебюджетных средств.

В статье 14 Закона РУз «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» от 3 января 2007 г. и в статье 21 Закона РУз «О социальном предпринимательстве» предусмотрена возможность предоставления ГСЗ из внебюджетных источников. При этом в этих статьях указывается, что порядок предоставления органами государственного управления ГСЗ ННО для выполнения социально и общественно значимых проектов, а также условия и порядок проведения конкурса устанавливаются Кабинетом Министров РУз.

В статье 21 Закона РУз «О социальном предпринимательстве» также упоминается, что «предоставление ГСЗ осуществляется на основе конкурса «с предварительным опубликованием в средствах массовой информации, в том числе электронных, перечня государственных заказчиков и направлений деятельности, на которые планируется выделить средства». В этой же статье 21 говорится о том, что: «рассмотрение, обобщение и оценка проектов негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, поступающих в органы государственного управления, осуществляются общественными советами при органах государственного управления».

В Указе Президента более четко предусмотрена обязанность органов государственного управления (министерств и ведомств) **ежегодно организовывать конкурсы по предоставлению ГСЗ из внебюджетных средств**, а также добавлена новая возможность для ННО получать ГСЗ в размере до тысячекратного размера базовой расчетной величины ² из внебюджетных средств вне конкурса.

Так, в пункте 7 Указа Президента предусматривается, что необходимо «установить порядок, в соответствии с которым:

- **ежегодно министерства и ведомства организуют конкурсы по предоставлению социального заказа** институтам гражданского общества **за счет внебюджетных средств**. При этом конкурсы в приоритетном порядке ориентируются на решение наиболее актуальных проблем в сфере защиты прав человека, формирования непримиримой среды к коррупции, а также в области образования, медицины, экологии, строительства, транспорта, коммунального хозяйства, занятости, оказания социальных услуг и других;
- (...)

² С 1 августа 2025 года базовая расчетная величина равна 412000 сумов в соответствии с Указом Президента РУз от 3 июня 2025 года О повышении размеров заработной платы, пенсий, стипендий и пособий.

- институтам гражданского общества **предоставляется право вносить предложения** в заинтересованный государственный орган **о получении государственных социальных заказов для реализации инициативных проектов**, предусматривающих действенное решение проблем, имеющих в соответствующих сферах и отраслях. При этом в случае положительной оценки инициативного проекта **общественным советом** при государственном органе **в соответствии с установленным порядком**, допускается предоставление его инициатору за счет внебюджетных средств государственного органа социального заказа путем заключения **прямого договора до тысячекратного размера базовой расчетной величины**» (1 000 БРВ составляет 375 млн. сум или ~ \$28,900 по состоянию на январь 2025 г.).

Исходя из процитированного содержания пункта 7 Указа Президента должен был быть разработан Порядок, в соответствии с которым министерства и ведомства будут организовывать ежегодно конкурсы на предоставление ГСЗ из внебюджетных средств, а также смогут предоставлять ГСЗ вне конкурса, в случае одобрения общественным советом инициативного проекта ННО в размере не более \$28,900. Не совсем понятно, кому адресовано данное поручение по разработке Порядка (Кабинету Министров, Министерству юстиции или самим министерствам и ведомствам) и в каком виде должен быть разработан Порядок (один документ, несколько отдельных документов по каждому министерству, что именно там должно содержаться и т.д.). Исходя из обзора открытых данных, каких-либо новых документов, содержащих такой Порядок (Порядки) еще нет.

Однако, отсутствие Порядка не мешает реализации Указа Президента в части предоставления ГСЗ ННО за счет внебюджетных средств, так как с 2018 года существует Постановление № 135, в котором предусмотрен порядок предоставления государственного социального заказа органами государственного управления для реализации социальных и общественно значимых проектов. Данный порядок содержит процедуру проведения конкурсов на предоставление ГСЗ на ежегодной основе и распространяется на предоставление ГСЗ за счет внебюджетных средств.³

В пункте 6 Постановления № 135 указано, что «внебюджетные средства, выделенные органами государственного управления для предоставления государственного социального заказа, должны быть предусмотрены в смете

³ Пункт 2 приложения к Постановлению № 135.

расходов на соответствующий финансовый год». Эта же мысль более развернутая и более обязывающая звучит в пункте 17 этого же документа, где предусмотрено, что «органы государственного управления ежегодно предусматривают в сметах расходов из внебюджетных средств суммы, которые будут выделены непосредственно на выполнение государственного социального заказа». В комплексе с Указом Президента эти нормы **обязывают** органы государственного управления **ежегодно выделять внебюджетные средства на выполнение ГСЗ**.

Выводы:

Порядок предоставления ГСЗ за счет внебюджетных средств в рамках открытого конкурса, с использованием специализированного информационного портала, подробно расписан в Постановлении № 135 и может быть использован при предоставлении ГСЗ в рамках реализации Указа Президента.

Что касается предоставления ГСЗ за счет внебюджетных средств вне конкурса в размере не превышающем \$28,900 за один проект, то такой Порядок отдельно не расписан в Постановлении № 135, однако, учитывая то, что в Указе прямо не установлено, кто имеет право такой порядок разрабатывать, его можно разработать в рамках самого министерства или ведомства, опираясь на процедуру оценки проектов общественными советами при государственном органе, предусмотренную в Постановлении № 135.

II. Правоприменительная практика и вопросы налогообложения ГСЗ

Случаи получения ННО ГСЗ напрямую от органов государственного управления достаточно редки, обычно ГСЗ выделяется через Общественный фонд при Олий Мажлисе по поддержке ННО и других ИГО из средств государственного бюджета. В связи с чем какой-то сложившейся единой практики по этому вопросу нет. Есть отдельные случаи из практики, когда ННО получали ГСЗ от органов государственного управления, но при этом ННО не были в курсе из каких источников такое финансирование им было выделено. В одном случае, например, с ННО, получающим ГСЗ непосредственно от одного из органов государственного управления, был заключен договор ГСЗ в форме возмездного оказания услуг,⁴ который относится к предпринимательским договорам и с ННО требовали оплатить НДС с полученной в рамках ГСЗ суммы. В другом случае орган

⁴ Статья 703 Гражданского кодекса РУз (вторая часть) от 01.03.1997

государственного управления не стал даже инициировать процесс выдачи ГСЗ, так как не знал, как это делается.

Договор о предоставлении ГСЗ, не совсем соответствует природе договоров возмездного оказания услуг. Он обладает двойственной правовой природой. С одной стороны, такой договор регулируется нормами гражданского права, поскольку он основан на соглашении сторон и предполагают выполнение определенных обязательств. С другой стороны, он включает элементы публично-правовых отношений, так как направлен на реализацию социальных функций государства и связан с использованием бюджетных средств и контролем со стороны государства за использованием выделенных средств. Договор на предоставление ГСЗ обусловлен спецификой взаимодействия государства и НКО, основанного на принципах социального партнерства, предусмотренного в Законе о социальном партнерстве.

Договор ГСЗ также стоит на стыке коммерческих и некоммерческих договоров. С одной стороны, есть услуга/работа и оплата за нее как в коммерческом договоре, а с другой стороны, деньги, выделенные в рамках ГСЗ, являются целевыми средствами и не могут быть использованы на другие нужды. Они не считаются доходом в классическом понимании и не должны облагаться налогами. Договор ГСЗ направлен на решение социальных задач, что отличает его от обычных коммерческих сделок. Налоговое законодательство РУз придерживается такого же подхода.

Так, если выделяемые в рамках ГСЗ деньги, являются бюджетными средствами⁵, предоставляемые ННО на ее содержание или для осуществления ею своей уставной деятельности, то доход от ГСЗ не будет облагаться налогом на прибыль и НДС, так как такой доход будет признаваться целевым поступлением согласно подпункту 5 пункта 6 статьи 48 Налогового кодекса (НК).⁶ А целевые поступления, согласно НК, не признаются доходами и не облагаются налогом на прибыль.⁷ Также целевые поступления, включающие средства от ГСЗ, не могут считаться

⁵ Внебюджетные средства/фонды бюджетных организаций относятся к бюджетной системе, а значит также признаются бюджетными средствами (статья 6 Бюджетного кодекса РУз).

⁶ «К целевым поступлениям относятся поступления (за исключением поступлений в виде подакцизных товаров) на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно на основании решений органов государственной власти, а также поступления от других юридических и (или) физических лиц, использованные указанными получателями по назначению.

К целевым поступлениям на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности относятся: (...)

5) бюджетные средства, предоставленные на осуществление уставной деятельности некоммерческих организаций».

⁷ Пункт 9 статьи 304 НК; подпункт 1 пункта 1 статьи 318 НК.

оборотом по реализации товаров, работ, услуг, и соответственно не облагаются НДС.⁸

Если целевые поступления не используются по назначению, они теряют свой статус целевых с соответствующими налоговыми последствиями.⁹

Еще одним подтверждением целевого характера ГСЗ является статья 24 Закона о социальном партнерстве, где предусматривается, что «негосударственные некоммерческие организации и другие институты гражданского общества обязаны обеспечивать: целевое использование денежных средств и иного имущества, предоставленных в рамках социального партнерства».

Выводы:

Таким образом, ГСЗ из бюджетных и внебюджетных средств не должен облагаться налогом на прибыль и НДС, если соблюдается ряд условий, предусмотренных в НК.

В законодательстве РУз есть достаточные основания и возможности для расширения правоприменительной практики по предоставлению ГСЗ ННО напрямую от органов государственного управления.

III. Рекомендации для органов государственного управления и ННО

Рекомендации для министерств и ведомств

Для эффективного исполнения Указа Президента и выполнения требований действующего законодательства мы рекомендуем органам государственного управления учесть следующие моменты при предоставлении ГСЗ ННО:

1. Разработать внутри своего министерства или ведомства с участием общественного совета при вашем министерстве или ведомстве Порядок предоставления ГСЗ ННО и другим ИГО за счет внебюджетных средств, основываясь на процедурах, установленных в Постановлении №135.
2. Включить в этот Порядок два способа предоставления ГСЗ, как это предусмотрено в Указе Президента: обычный способ через организацию конкурса и упрощенный способ без организации конкурса, если стоимость инициативного проекта ННО или другого ИГО не превышает тысячекратного размера базовой расчетной величины (1 000 БРВ составляет 375 млн. сум или ~ \$28,900 по состоянию на январь 2025 г.).

⁸ Статья 239 НК.

⁹ Пункт 4 статьи 318 НК.

3. Предусмотреть в смете расходов из внебюджетных средств суммы, которые будут выделены непосредственно на выполнение ГСЗ на соответствующий финансовый год.
4. Внести изменения в Положение о внебюджетном фонде вашего министерства или ведомства (если такое есть) строчку о выделении ГСЗ ННО и другим ИГО в разделе, где перечислены направления, куда направляются средства Фонда.
5. Ежегодно организовывать конкурсы по предоставлению ГСЗ ННО и другим ИГО за счет внебюджетных средств.
6. Перед каждым конкурсом публиковать в средствах массовой информации, в том числе электронных, перечень государственных заказчиков и направлений деятельности, на которые планируется выделить средства.
7. Перед каждым конкурсом публиковать объявление о проведении конкурса на предоставление ГСЗ не только на специализированном информационном портале системы электронных государственных закупок, но и на вашем официальном веб-сайте, и в средствах массовой информации.
8. Организовать рассмотрение, обобщение и оценку проектов ННО и других ИГО, поступающих в ваше министерство или ведомство, общественным советом, созданным при вашем министерстве или ведомстве.
9. Юридически правильно оформлять договоры ГСЗ с ННО, получающими ГСЗ:
 - сделать упор на целевом и социальном характере данного договора и на отсутствие встречных условий, как в обычном договоре услуг (ННО не предоставляет самому органу государственного управления ничего взамен, а реализует социальный проект);
 - прямо указать в договоре, что средства получаемые ННО в рамках данного договора являются целевыми поступлениями;
 - четко прописать общественно-полезную цель договора, на которую предоставляются средства. Указать при этом, что общественно-полезная цель соответствует уставной деятельности ННО и средства, ГСЗ пойдут на ведение уставной деятельности ННО;
 - указать перечень услуг, которые должны быть оказаны в рамках договора;
 - указать сроки предоставления отчетности и порядок контроля за расходами;
 - включить другие обязательные положения договора, касающиеся сроков, порядка расторжения, возврата средств в случае нецелевого использования и др.

Рекомендации для ННО

Что необходимо сделать ННО, которое планирует получить ГСЗ из внебюджетных средств для того, чтобы в полной мере воспользоваться этим механизмом:

1. Ознакомиться с Указом Президента и Постановлением № 135. Изучить, как происходит процесс формирования ГСЗ и их финансирование.
2. Проверить свой устав и как расписана в нем ваша уставная деятельность на предмет соответствия теме проекта, на который вы хотите получить финансирование в рамках ГСЗ.
3. Убедиться, что перед подачей проекта у вашей организации нет налоговой задолженности.
4. Убедиться, что все документы у вас собраны (устав, свидетельство о регистрации, лицензии и т.д.) и вы выполнили все требования по оформлению заявки.
5. При разработке проекта учесть, что на один проект может быть выделено финансирование в размере до 6 000 базовых расчетных величин, если проводится конкурс и до 1 000 базовых расчетных величин, если конкурс не проводится. А также учесть, что объем средств, направляемых на оплату труда исполнителей проекта, укрепление материально-технической базы и другие административные расходы, не должен превышать 20 процентов выделенных в рамках ГСЗ средств.
6. Предусмотреть отдельную статью расходов на оплату труда и административные расходы в рамках договора.
7. Убедиться, что все сотрудники организации оформлены официально, с уплатой налогов и социальных взносов.
8. Внимательно изучить договор ГСЗ и убедиться, что вся информация о вас и вашем проекте отражена верно и все условия, прописанные в договоре, вам понятны.

При получении ГСЗ ННО необходимо:

9. использовать отдельный налоговый и бухгалтерский учет для того, чтобы средства, полученные от ГСЗ, были учтены отдельно от других доходов и расходов вашей организации.
10. Соблюдать правила использования целевых средств и вести детальную отчетность. Все операции в рамках ГСЗ должны быть подтверждены документами (договоры, акты, накладные и т. д.).
11. Консультироваться с юристами и бухгалтерами, чтобы избежать ошибок в налогообложении.