

РЕКОМЕНДАЦИИ

Казахстан: рекомендации по концепции проекта Закона об НПО

17 ОКТЯБРЯ 2025

Введение

В марте 2025 года Президент Республики Казахстан заявил, что «Для повышения эффекта государственного социального заказа нужен отдельный закон, соответствующий современным реалиям» и поддержал предложения членов Курултая усовершенствовать законодательство о неправительственных организациях (НПО).

Министерство культуры и информации (МКИ) создало рабочую группу с участием экспертов от гражданского общества по разработке соответствующего законодательства об НПО. Отдельные эксперты- члены рабочей группы обратились к Международному Центру Некоммерческого Права (МЦНП) с запросом подготовить рекомендации по совершенствованию законодательства о ГСЗ и НПО с учетом международного опыта регулирования НПО.

Мы надеемся, что этот документ поможет членам рабочей группы при обсуждении концепции разрабатываемого законодательства.

В своем выступлении Президент Токаев заявил об отдельном законе о ГСЗ, однако, если мы правильно понимаем задачу рабочей группы, речь может идти не только о ГСЗ, но и усовершенствовании законодательства об НКО по более широкому кругу вопросов, для устранения практических проблем в регулировании НКО.

Обзор международной практики

РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА НКО\НПО

Законодательное регулирование НКО, в первую очередь должно быть направлено на создание гарантий для права на свободу объединений. «При разработке

законодательства, касающегося осуществления права на свободу объединений, необходимо стремиться к тому, чтобы способствовать созданию объединений и обеспечить условия для достижения ими своих целей. Помимо этого, законы должны быть составлены достаточно ясно и точно, с тем чтобы они давали возможность соответствующим исполнительным органам правильно их применять.»¹

В правовом государстве - структура законодательства должна быть логически проста и понятна, нужно избегать многоуровневого регулирования одних и тех же отношений, которое может усложнять системное правоприменение. Ни в одной стране нет одновременно двух рамочных законов, которые бы регулирование некоммерческие и неправительственные организации.

В международной практике государств с системой гражданского германского права даже наличие Закона об НКО не нужно, учитывая положения о регулировании НКО в гражданском кодексе (ГК). В Германии, например, есть только ГК и законы по отдельным организационно правовым формам.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГСЗ И ИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ НКО

Понятие ГСЗ - эксклюзивно для бывшего СССР. В настоящее время отдельные законы есть только в Казахстане, [Кыргызстане](#), Таджикистане и [Российской Федерации](#). Другие страны Евразии, например, Узбекистан, определяют и регулируют ГСЗ как часть других законов, обычно регулирующих механизмы государственной поддержки НКО.

Причина почему западные страны не имеют таких законов - закупки в социальной сфере с участием НКО, в т. ч. специфика закупок у НКО, как правило, регулируются в законах о государственных закупках. Логика состоит в том, что основы государственных закупок одинаковы для всех закупок, например, прозрачность и конкурентность и соответствующие механизмы их обеспечивающие.

Однако, практически во всех государствах есть законодательство, которое бы регулировало государственную поддержку НКО в форме грантов, субсидий и иных формах. Такое законодательство может устанавливать критерии для НКО, которые могут получать такую помощь. При этом эти критерии, по усмотрению государства, могут быть более строгие для НКО, которые претендуют на эту помощь. Логика такого регулирования в том, что государство, как распорядитель государственных ресурсов, несет ответственность за рациональное использование денег налогоплательщиков. Как правило, не только БО могут

¹ Руководящие принципы по свободе объединений» разработаны совместно Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) и Комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) <https://www.osce.org/ru/odihr/160961>

претендовать на государственные гранты. Как правило, НКО, которые могут претендовать на государственную помощь, как-то по-особому (например, «НПО») не называются.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО ДИАЛОГА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Термины «диалог» и «гражданское общество» юридическими терминами не являются и в международной практике скорее используются в политических документах (например, концепции\стратегии развития гражданского общества), обиходе и медиа. Нет ни одного государства, которое приняло бы рамочный закон об НКО\ НПО для усиления диалога между государством и гражданским обществом или для ограничения прав участия в таком диалоге любых некоммерческих и иных организаций.

Однако, в большинстве стран существует широкая правовая база для проведения консультаций между государством и общественностью, в том числе с НКО. В законодательстве под «диалогом» можно рассматривать, например, участие представителей общественности, в том числе гражданского общества, в принятии решений государственными органами, участие в законодательном процессе, консультации и надзор за работой государственных органов. Эти отношения регулируются обычно в законах, которые гарантируют участие граждан, а также регулируют соответствующие процессы. К таким законодательным актам, например, относятся законы о правовом положении и полномочиях государственных органов, законы об обращениях граждан, о доступе к информации, регламенты работы законодательных органов, законах об административных процедурах и т.п.

Далее, как уже было отмечено, гражданское общество—не юридическое понятие (как и понятия «диалог» и «НПО») в международной практике. Оно обычно подразумевает не только НПО или НКО, но и независимые средства массовой информации, активных общественных деятелей, профсоюзы, саморегулируемые организации, неформальные движения, и другие. В диалоге с государством участвуют не только общественно полезные организации, но и другие. Например, в реформе уголовного права и других реформах должны играть роль коллегии адвокатов, о законодательстве в сфере медицины- консультации с медиками и клиниками. А в экономических реформах могут и должны играть роль кооперативы. Основной критерий хорошего законодательства- гарантии прав самого широкого круга субъектов гражданского общества участвовать в диалоге с государством. Ограничение диалога путем выделения субъектов, которые могут участвовать, из числа других, которые не могут участвовать, не соответствуют обычной и положительной международной практике.

Законодательство в Казахстане

ПРОБЛЕМЫ В КАЗАХСТАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ НКО

Законодательство Казахстана о НКО может быть существенно улучшено, путем внесения изменений в существующие законодательные акты. Казахские эксперты неоднократно готовили рекомендации по его усовершенствованию.² МЦНП поддерживает эти рекомендации, и в случае их использования в реформе, много устаревших положений и положений, противоречащих Международному Пакту по Гражданским и Политическим Правам, удастся исправить. К таким устаревшим положениям относятся:

- запрет на незарегистрированные общественные объединения (ОО) (статья 5 Закона об общественных объединениях);
- требование регистрации ОО по территориальному статусу (статья 7 и др. Закона об общественных объединениях);
- административная ответственность для руководителей и участников ОО за деятельность вне уставных целей и за участие в деятельности незарегистрированного объединения (Статья 489 Кодекса об административных правонарушениях РК (КоАП РК));
- административная ответственность (Статья 460-1. Нарушение порядка представления сведений о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства или их расходовании КоАП)
- уголовная ответственность за незаконное вмешательство членов ОО в деятельность государственных органов (статья 403 Уголовного кодекса РК (УК РК));
- требования для физических и юридических лиц,³ которые получают деньги и (или) иное имущество (далее «средства») из иностранных источников и занимаются определенной НК РК деятельностью, по

² Например, Информационная записка о некоторых возможных подходах к развитию законодательства о некоммерческих организациях в части правового регулирования пространства для организаций гражданского общества, Жовтис Е.А, Каптаева А.Б, от 2 июля 2025 года, а также Комментарии членов рабочей группы Жовтиса Е.А. и Каптаевой А.Б в связи с инициативой по разработке законопроекта «О неправительственных организациях, июнь 2025 г.

³ Несмотря на то, что формально эти требования распространяется на все физические и юридические лица, получившие средства из иностранных источников, которые занимаются определенной Налоговым кодексом (НК) деятельностью, по мнению местных экспертов, данные положения НК направлены прежде всего на НКО ввиду того, что определенные НК виды деятельности являются широко распространенными среди НКО. От обязательств НК освобождается деятельность, которая осуществляется в коммерческих целях, а подлежит регулированию деятельность в некоммерческих целях, которую, как правило, осуществляют именно НКО.

уведомлению и отчетности о расходовании таких средств,⁴ а также административную ответственность за нарушение требований НК;⁵

- кроме того, УК определил факт получения средств из иностранных источников какотягчающее обстоятельство по ряду преступлений, если они совершены лидером общественного объединения; и др.

СТРУКТУРА КАЗАХСТАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ НКО

В Казахстане уже есть ряд законов регулирующих НКО: ГК, рамочный Закон о НКО, Закон о ОО и др. законы по отдельным организационно-правовым формам, которые содержат ряд дублирующих положений. В частности, наиболее распространенные общественные объединения (ОО) регулируются ГК, законом о НКО, и законом об ОО.

Имеется также Закон о государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан ([Закон о ГСЗ](#)). Закон о ГСЗ регулирует ГСЗ, гранты и премии, а также вводит термин «НПО», однако не определяя его. Для участия в конкурсе на ГСЗ допускаются НКО-потенциальные поставщики, осуществляющие деятельность в соответствии с уставными целями по сферам, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 5 настоящего Закона о ГСЗ. Кроме того, Закон о ГСЗ устанавливает критерии для организаций- получателей государственных грантов:

“ 4. Государственные гранты предоставляются на основе конкурсного отбора неправительственным организациям, включенным в Базу данных неправительственных организаций, за исключением неправительственных организаций:

- находящихся в процессе ликвидации;
- признанных банкротами;
- имеющих задолженности по исполнительному производству;
- состоящих в реестре недобросовестных участников государственных закупок;
- на имущество которых наложен арест;
- экономическая деятельность которых приостановлена;
- руководители, учредители которых являются супругом (супругой), близкими родственниками, свойственниками уполномоченных лиц государственного органа и (или) оператора;
- руководители, учредители которых включены в список лиц, причастных к террористической деятельности, а также перечень организаций и лиц,

⁴ Статья 14 НК.

⁵ Статьи 460-1 и 460-2 КоАП.

связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения, и (или) перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма.^{6»}

По сути, в вышеприведенном положении определены критерии для организаций, которые могут претендовать на поддержку государства.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО ДИАЛОГА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ В КАЗАХСТАНЕ

В Казахстане уже имеется обширное законодательство, которые регулируют разные аспекты диалога государство-гражданское общество, например [Закон Об общественных советах](#). В Казахстане разработаны и введены в действие онлайн инструменты для доступа граждан к информации и общественного участия (например, государственные порталы электронных услуг, государственные порталы, где официально публикуются действующие нормативно-правовые акты (НПА) и проекты НПА для общественного обсуждения, порталы для электронных обращений граждан). Казахстанский портал egov.kz регулярно называется в исследовании электронного правительства ООН одним из наиболее развитых порталов электронного правительства в мире. Казахстан имеет высокий рейтинг по [рейтингу электронного правительства ООН \(EGDI\)](#), занимая 24 место среди 193 стран мира в 2024 г. и находится в десятке топ стран на уровне с Эстонией, Южной Кореей и Данией. Однако Казахстан до сих пор не обеспечивает должного уровня участия граждан в публичном обсуждении проектов НПА. В целом законодательному процессу все еще не хватает прозрачности: отсутствует обратная связь с общественностью по результатам консультаций. Мнения и предложения граждан, собранные в результате общественных обсуждений, остаются чаще всего без ответа и не учитываются при принятии решений.⁷ Более подробно проблемы общественного участия рассматриваются в [исследовании МЦНП](#).

⁶ Часть 4 статьи 6-1 Закона о ГСЗ.

⁷ Так, в рамках исследования «Индекс участия и влияния на законопроектную деятельность Казахстана», проведенному в Казахстане Transparency Kazakhstan, было изучено около 5 000 проектов НПА по 13 сферам общественных отношений, принятых в 2018 году.

Для того, чтобы определить, вошли ли предложения граждан в итоговые версии принятых нормативных актов эксперты Transparency Kazakhstan сопоставили 3 375 комментариев и 2 504 ответов государственных органов разработчиков по 1673 проектам НПА.

Выяснилось, что на концептуальные возражения и несогласия граждан государственные органы – разработчики предоставляли разъяснения либо отказывались принимать доводы для дальнейшей работы и, соответственно, важные предложения не вошли в итоговые документы. Итоги сравнительного анализа показали, что только каждое третье предложение граждан из числа уже одобренных властями вошло в НПА. К примеру, министерство здравоохранения прислушалось к 122 возражениям по проекту поправок, ограничивающих положение лиц с диабетом, при этом проект приказа не был подписан. В целом влияние общественности на законотворчество в Казахстане, по мнению исследователей, находится на уровне ниже среднего и составляет 38,9 баллов.

Рекомендации

- Рассмотреть возможность переработки Закона о ГСЗ для усовершенствования регулирования ГСЗ и НПО.

Такой подход имеет логику, учитывая, что основное задание Президента Токаева было усовершенствовать именно закон о ГСЗ с тем, чтобы он соответствовал современным реалиям, и тот факт, что единственным законом, где в настоящее время имеется термин «НПО» является Закон о ГСЗ. Такой подход не усложнит уже существующую систему законодательного регулирования НКО, позволит определить в настоящее время законодательно не определенный термин «НПО», и усовершенствовать регулирования ГСЗ и НПО, сохранив существующие эффективные положения в законодательстве. При подготовке такого закона важно, чтобы он не ограничивал существующие права для НКО, но разрешал практические проблемы в их регулировании, делал правовую среду более позитивной для всех НКО.

- Альтернативой, которая, однако потребует большой работы, может являться новый закон об НПО, который объединил бы в себе ряд законов.

Законы об НКО, об ОО и о ГСЗ можно объединить в единый закон. Учитывая политическую волю использовать термин «НПО» и задачу подготовить Закон об НПО, такой закон можно было бы назвать Закон об НПО. При этом этот закон:

- Регулировал бы такие организационно-правовые формы как ОО, учреждение, фонд, и объединение юридических лиц в форме ассоциации (союза), которые и будут называться зонтичным термином «НПО». Остальные формы НКО, например политические партии и профсоюзы, регулируются иными законами.
- Устанавливал бы критерии в отношении НПО, которые могут получать государственную поддержку в виде ГСЗ, грантов и премий (на основе статьи Часть 4 статьи 6-1 Закона о ГСЗ)
- В новом законе об НПО не включать положения из Закона об ОО о запрете на незарегистрированные ОО и регулирующие территориальный статус ОО
- Предложить изменения в иные законы.
 - a. Налоговый кодекс: убрать статью об уведомлении и отчетности получателей иностранных средств (статья 14 НК)
 - b. КоАП: убрать статьи об административной ответственности

- для руководителей и участников ОО за деятельность вне уставных целей и за участие в деятельности незарегистрированного объединения (Статья 489 КоАП);
- за нарушение порядка представления сведений о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства или их расходовании (статья 460-1 КоАП)
- с. УК: убрать статью об уголовной ответственности за незаконное вмешательство членов ОО в деятельность государственных органов (статья 403 УК)
- Для усиления эффективности диалога между гражданским обществом и государством- сделать анализ существующей законодательной базы по участию в принятии государственных решений и т.п., провести мониторинг и консультации с представителями гражданского общества для выявления существующих проблем и потенциала и разработать комплекс мер, в том числе по реформам законодательства, просветительской деятельности и обязательствам для государственных органов привлекать представителей гражданского общества.
- Что не нужно регулировать в новом законодательстве и оставить действующие положения:
 - а. то, что уже нормально работает, например, полномочия государственных органов по выделению ГСЗ, грантов и премия (можно просто перенести действующие положения в новый Закон об НПО);
 - б. вводить новые требования и обязанности для НКО и НПО, если не будет новых серьезных налоговых льгот;
 - с. новый закон не должен ограничивать ни государство ни любые организации от участия в диалоге между гражданским обществом и государством; для усиления эффективности диалога между гражданским обществом и государством- сделать анализ существующей законодательной базы по участию в принятии государственных решений и т.п., провести мониторинг и консультации с представителями гражданского общества для выявления существующих проблем и потенциала и разработать комплекс мер, в том числе по реформам законодательства, просветительской деятельности и обязательствам для государственных органов привлекать представителей гражданского общества.