



International Center for Not-For-Profit Law
Международный Центр Некоммерческого Права

Headquarters
1126 16th Street, NW, Suite 400
Washington, DC 20036
USA
Tel: (202) 452-8600
Fax: (202) 452-8555

Representation Office
ул. Гоголя 86, оф. 206
Алматы, 050000
Казахстан
Тел: 7(727) 266-81-40
www.icnl.org

Комментарии к поправкам МЦНП к законопроекту «О государственной поддержке неправительственных организаций»

15 января 2014 г.

Международный Центр Некоммерческого Права (МЦНП)¹ благодарит Департамент общественно-политической работы Министерства культуры и информации (далее - МКИ) за возможность предоставить дополнительные комментарии и поправки к Законопроекту «О государственной поддержке неправительственных организаций» (далее – Законопроект).

Данный законопроект был инициирован МКИ с целью расширения форм поддержки неправительственных организаций (далее – НПО), а также для решения существующих проблем государственного социального заказа (далее – ГСЗ), связанным как со спецификой законодательства о государственных закупках, так и с отсутствием механизмов имплементации многих положений закона «О государственном социальном заказе».

В результате ряда консультаций с НПО по содержанию Законопроекта, НПО неоднократно отмечали ряд недостатков и пробелов в содержании законопроекта. Так, например, 20 августа 2013 года в Астане прошло расширенное заседание рабочей группы по разработке законопроекта, на котором разработчики и НПО активно обсуждали наиболее спорные моменты законопроекта, а именно:

- 1) Отсутствие механизма гранта или институциональной поддержки НПО;
- 2) Обязательность вхождения НПО в Реестр поставщиков ГСЗ (далее – Реестр) для участия в конкурсах на получение государственного финансирования;
- 3) Сложная многоуровневая процедура регистрации в Реестре;
- 4) Обременительный перечень документов, необходимых для регистрации в Реестре;
- 5) Наделение советов по взаимодействию с НПО функцией рекомендовать НПО для включения в Реестр.

Нужно отдать должное МКИ за то, что они с вниманием отнеслись к проблемам, выделенным НПО в законопроекте. 15 ноября в рамках VI Гражданского Форума в Астане прошла рабочая секция «Законодательное обеспечение вопросов взаимодействия

¹ Международный Центр Некоммерческого Права (МЦНП) является международной организацией, которая занимается исследованиями, образовательной деятельностью, оказанием услуг и технической помощи по созданию и совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в отношении некоммерческого сектора. МЦНП осуществляет свою деятельность на всех континентах в более чем 90 странах мира. Начиная с 1997 года, МЦНП оказывает помощь в совершенствовании законодательства для некоммерческих организаций в Республике Казахстан. Дополнительную информацию о МЦН можно найти здесь: www.icnl.org

государства и НПО», в рамках которой прошло широкое обсуждение законопроекта среди НПО из различных регионов Казахстана. В результате работы данной секции, МКИ совместно с НПО согласились с необходимостью разработать следующие изменения в Законопроект:

1. Взять проект закона о государственной поддержке за основу и доработать его в составе расширенной рабочей группы (МКИ).
2. Необходимо разработать новый механизм грантов. (Минфин, МЭБП, МКИ)
3. Необходима разработка пакета законодательства, который бы разрешал проблемы ГСЗ, связанные с организацией процедур госзакупок услуг НПО (как через отдельный закон, так и путем внесения изменения в действующие нормативные правовые акты). (МКИ, Минфин, МЭБП, МРР, Минюст)
4. Создать такой Реестр, включение в который не является обязательным условием участия в конкурсе, но упрощает порядок участия в конкурсе закупок услуг НПО. НПО, не включенные в Реестр, не будут пользоваться упрощенным порядком. (Минфин, МКИ)
5. Создать расширенную рабочую группу, включающую экспертов из различных отраслей, представляющих государственные органы и НПО для разработки комплексного пакета изменений в законодательство по внедрению нового механизма грантов и устранению проблем в существующем порядке размещения ГСЗ. (Минфин, МЭБП, МКИ)
6. Создать отдельную рабочую группу, которая будет заниматься анализом и выработкой предложений по совершенствованию механизмов общественного участия (общественных консультативных советов). (МКИ)

МЦНП была оказана честь внести рекомендации НПО по вышеперечисленным вопросам, в текст Законопроекта для того, чтобы Законопроект более полно удовлетворял интересам НПО и государства.

В результате проделанной работы, МЦНП разработал Законопроект с изменениями, которые предварительно были обговорены с разработчиками, и которые отражают интересы НПО. Кроме того, МЦНП подготовил пакет изменений в ряд законодательных актов (Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, а также Правила осуществления государственных закупок), которые позволяют привести новые положения Законопроекта, в частности, положения касающиеся грантов, в соответствие с другими законами, а также усовершенствовать государственный социальный заказ на уровне подзаконных актов.

Настоящие комментарии обосновывают предлагаемые изменения в Законопроект, а также в другие законодательные акты. Отдельный раздел в комментариях посвящен обоснованию целесообразности введения такого механизма государственной поддержки, как грант.

Вначале мы хотим обосновать, почему в дополнение к широкому понятию «государственной поддержки», очень важно предусмотреть специальные механизмы для такой поддержки, а также структуру для его имплементации.

1. Основные изменения в Законопроект и другие законодательные акты

В частности, мы внесли следующие основные изменения:

- 1) Предложили урегулировать гранты, как одну из форм государственной поддержки НПО;

2) Упростили процедуру регистрации НПО в Реестре НПО для целей государственной поддержки, сделав основной функцией Реестра упрощение участия НПО в конкурсах на получение государственного социального заказа и гранта;

3) Исключили из Законопроекта положения относительно Координационного совета по взаимодействию с неправительственными организациями при Правительстве Республики Казахстан. Нам кажется, что нет необходимости создавать новую административную структуру в рамках Законопроекта. Предлагалось, что Координационный совет будет выполнять узкие полномочия в сфере координации государственной поддержки НПО. Однако Законопроект также регулирует статус уполномоченного органа, который уполномочивается выполнять основные функции по вышеуказанной координации. Кажется нецелесообразным создавать новую административную структуру, которая имеет узкую компетенцию, включающую только координацию в сфере государственной поддержки и потребует дополнительные затраты из государственного бюджета. Однако, может быть целесообразным рассмотреть возможность создания аналогичного органа, который бы имел более широкие полномочия и административные и финансовые возможности способствовать сотрудничеству между госорганами и НПО в рамках отдельного законодательного акта.

4) Исключили из Законопроекта положения относительно советов по взаимодействию и сотрудничеству с неправительственными организациями. Считаем нецелесообразным регулировать советы в рамках настоящего закона. Для того чтобы советы работали, детальной регламентации требуют порядок их создания, организация внутренней работы, полномочий и деятельности. Более того, потребность консультаций государственных органов с общественностью, в т.ч. с НПО, существует не только по вопросам государственной поддержки, но и по иным вопросам, например, по обсуждению проектов нормативно правовых актов, бюджета, приоритетов социально-экономической политики, вопросов местного самоуправления, по решению проблем, связанных с коррупцией, и т.д. Эти вопросы выходят за пределы предмета регулирования Законопроекта. Более целесообразным было бы создавать консультативные органы более широкой компетенции, чем предлагается в Законопроекте, и регулировать такие консультативные органы в отдельном законодательном акте. Вместе с тем, вопросы государственной поддержки НПО не требуют обязательного участия со стороны советов. Совет - это только одна из возможных форм консультаций и сотрудничества между государственными органами и НПО. По действующему законодательству государственные органы уже имеют полномочия использовать разные механизмы консультаций с общественностью, в том числе по вопросам государственной поддержки НПО.

5) В Бюджетный кодекс предлагается ввести понятие «гранта для неправительственной организации», определив его как «безвозмездная финансовая или техническая помощь, предоставляемая **Республикой Казахстан** и донорами государственным **и неправительственным** организациям Республики Казахстан».

6) В Кодекс о налогах и других обязательных платежах в бюджет предлагается внести изменение в определение понятия гранта в Статье 12 п.1 пп.11, который должен быть изменен следующим образом:

«грант - имущество, предоставляемое на безвозмездной основе для достижения определенных целей (задач):

государствами, правительствами государств - Республике Казахстан, Правительству

Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;

.....

Республикой Казахстан - казахстанским некоммерческим организациям.»

В предлагаемых изменениях, мы попытались максимально урегулировать основные вопросы государственной поддержки в самом Законе, и минимизировать необходимость регулирования таких отношений подзаконными актами. Наши усилия были направлены на то, чтобы минимизировать отсылочные нормы и необходимость регулирования отношений государственной поддержки подзаконными актами. Предлагаемые изменения делают Законопроект максимально соответствующим Концепции правовой политики на 2010-2020 годы. В частности, в рамках данной Концепции государственной задачей является минимизировать отсылочные нормы и принимать законы прямого действия. Для этого планируется ограничивать права центральных государственных органов на принятие подзаконных актов, принимать такие законы, которые бы наиболее полно регламентировали общественные отношения и тем самым исключали необходимость принятия дополнительных нормативных правовых актов².

Мы надеемся, что наши рекомендации и поправки к Законопроекту и иным законодательным актам будут рассмотрены и учтены разработчиками, а также будут вынесены на широкое обсуждение среди НПО.

2. Грант как дополнительная форма государственной поддержки НПО.

Введение механизма гранта изначально явилось главной причиной разработки нового закона о государственной поддержке. НПО поддержали инициативу разработки Закона именно ввиду необходимости введения такого механизма. В первоначальной версии Законопроекта МКИ планировало вводить механизм гранта, но в дальнейшем разработчики решили отойти от этой идеи и заменить ее премиями для НПО. Премия как способ вознаграждения НПО за прошлые заслуги в решении социальных задач, несомненно, является положительным нововведением. Однако, на наш взгляд, премия не сможет заменить механизм гранта. Эту точку зрения разделили и НПО, и разработчики МКИ в рамках VI Гражданского Форума в Астане в ноябре 2013 года. В связи с этим, мы предлагаем существенно доработать Законопроект и урегулировать в нем гранты, даже если процесс согласования этого важного новшества с другими государственными органами займет больше времени, нежели изначально планировалось.

Для внедрения грантового механизма достаточно будет внести следующие изменения в законодательство Республики Казахстан

1. В Бюджетный кодекс Республики Казахстан в понятие гранта в Статье 3 п.1 пп.24, который должен быть изменен следующим образом: «грант - безвозмездная финансовая или техническая помощь, предоставляемая **Республикой Казахстан и** донорами государственным **и неправительственным** организациям Республики Казахстан».
2. В Кодекс о налогах и других обязательных платежах в бюджет в понятие гранта в Статье 12 п.1 пп.11, который должен быть изменен следующим образом:
«грант - имущество, предоставляемое на безвозмездной основе для достижения определенных целей (задач):
государствами, правительствами государств - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам; международными и государственными организациями, зарубежными и

² Из интервью Министра юстиции Рашида Тусупбекова <http://www.zakon.kz/177192-ministr-justicii-rashid-tusupbekov.html>

казахстанскими неправительственными общественными организациями и фондами, чья деятельность носит благотворительный и (или) международный характер и не противоречит Конституции Республики Казахстан, включенными в перечень, устанавливаемый Правительством Республики Казахстан по заключению государственных органов, - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;

иностранцами и лицами без гражданства - Республике Казахстан и Правительству Республики Казахстан;

Республикой Казахстан - казахстанским некоммерческим организациям.»

Учитывая, что Казахстане уже есть опыт предоставления государственными органами инновационных грантов и других видов грантов, считаем, что предоставление грантов неправительственным организациям не потребует значительных усилий и времени при наличии понимания его ценности со стороны государства и государственных финансовых органов.

Мы рекомендуем внедрить понятие и механизм гранта в Законопроекте по нескольким причинам:

- 1) текущая система ГСЗ присуждает контракты лишь на выполнение определенных услуг и запрещает финансирование с целью общей институциональной поддержки или развития НПО, в то время как грант позволяет направлять определенную часть на институциональное развитие НПО. Таким образом, гранты способствуют устойчивости и повышению общей эффективности НПО как поставщиков социальных услуг;
- 2) процедура присуждения грантов дополняет существующий механизм ГСЗ. Гранты позволяют более эффективно, по сравнению с ГСЗ, поддерживать инновации, для которых часто невозможно устанавливать количественные показатели для их финансирования и оценки эффективности. Для определения победившего проекта в гранте, используются в основном качественные, неценовые факторы, в то время как система ГСЗ основанная на процедурах государственных закупок, ориентируется на наименьшую цену. Таким образом, гранты стимулируют инновации в социальной сфере;
- 3) гранты способствуют более качественному и эффективному освоению бюджетных средств, так как расширяют выбор механизмов для государственных органов, которые будут иметь возможность, в зависимости от государственной задачи, выбрать наиболее оптимальное решение между грантом и государственным социальным заказом.

В пакете изменений в Законопроект, МЦНП предложил урегулировать основные процедуры, связанные с выделением грантов, которые сделают возможным его немедленную реализацию на практике. Такие процедуры включают:

- Порядок планирования бюджетных средств для конкурсов на получение гранта,
- Порядок формирования конкурсных комиссий по проведению конкурсов на получение гранта,
- Порядок проведения конкурсов на получение гранта.

Мы понимаем, что разработчики, возможно, планируют урегулировать отдельные процедуры путем разработки подзаконных актов после принятия закона. Однако мы убеждены в том, что основные процедуры должны быть максимально урегулированы в самом Законопроекте. В соответствии с существующей в Казахстане практикой законоотворчества, порядок разработки законов является гораздо более прозрачным и

доступным для участия общественности и НПО, по сравнению с разработкой подзаконных актов. В процессе разработки Закона НПО имеют максимальные возможности предоставить свои комментарии к данным процедурам и помочь в их разработке.

Гранты заслуженно являются наиболее распространенным и эффективным механизмом финансирования НПО во всем мире, и мы надеемся, что в рамках данной законодательной инициативы разработчикам удастся внедрить данную форму государственной поддержки НПО в Казахстане.

Заключение

МЦНП благодарит МКИ за инициативу в разработке нового закона «О государственной поддержке неправительственных организаций». Мы глубоко ценим усилия Департамента общественно-политической работы МКИ по изучению анализа лучшей международной практики государственного финансирования НПО. Разнообразные и эффективные механизмы государственной поддержки неправительственных организаций позволят укрепить гражданский сектор, и сделать более эффективным его вклад в решение социальных и экономических задач поставленных государством. Мы также понимаем, что вопросы финансирования связаны с вопросами фискальной ответственности. Государство совершенно правомерно обязано обеспечить максимально эффективное использование бюджетных средств. Именно поэтому механизмы финансирования требуют детальной проработки как с неправительственными организациями, так и с уполномоченными государственными органами. Поэтому, мы призываем разработчиков продолжить широкое обсуждение Законопроекта, а также запланировать достаточное время для его усовершенствования через процесс, который будет включать общественные слушания, работу рабочих групп, и другие методы вовлечения в процесс заинтересованных сторон.

Мы надеемся, что наши рекомендации будут приняты во внимание разработчиками и помогут продолжить практический диалог между представителями заинтересованных государственных органов и НПО для определения практических шагов по улучшению правового регулирования государственного финансирования казахстанских НПО.

* * * * *