



**FREEDOM
FOR
EURASIA**



Анализ проекта Положения о государственных малых грантах для некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества

Май 2022 года

Проект Положения о государственных малых грантах для некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества вынесен на общественное обсуждение Министерством юстиции КР 12 апреля 2022 года.

Согласно справки-обоснования цель и задачи проекта направлены на реализацию статьи 50-1 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и статьи 17 Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе». Тем самым, в соответствии с классификацией НПА, анализируемое положение является подзаконным нормативным правовым актом, принимаемым на основе и во исполнение вышеуказанных законов и очевидно, что он не может им противоречить.

Статья 50-1 Бюджетного кодекса устанавливает, что расходы на государственную поддержку неправительственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества производятся в форме государственных грантов и социального заказа за счет средств республиканского бюджета в соответствии с порядком, утверждаемым Кабинетом Министров; статья 17 Закона КР «О государственном заказе» регулирует порядок реализации государственного социального заказа в форме государственного финансирования общественно полезных проектов. Данной статьей установлено, что государственный социальный заказ в форме государственного финансирования общественно полезных проектов осуществляется для решения социальных проблем и/или достижения общественно полезных целей. В целом глава 3 данного закона довольно детально регламентирует порядок реализации государственного социального заказа. Детально этот порядок урегулирован Положением о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации государственного социального заказа, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 года № 814.

Грант, исходя из смысла дефиниций Бюджетного кодекса это безвозмездная и безвозвратно предоставляемая финансовая или техническая помощь, а исходя из смысла статьи 6 Закона «О государственном заказе» предоставление гранта является одной из форм осуществления государственного социального заказа, то есть государственное финансирование общественно полезных проектов. Статья 5 Закона о ГСЗ предусматривает 14 сфер для реализации ГСЗ: 1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта; 2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; 3) охрана окружающей среды; 4) поддержка молодежной политики и детских инициатив; 5) решение проблем демографии; 6) решение гендерных проблем; 7) поддержка социально уязвимых слоев населения; 8) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей; 9) содействие в трудоустройстве граждан; 10) защита прав, законных интересов граждан и организаций; 11) развитие культуры и искусства; 12) охрана историко-культурного наследия; 13) укрепление общественного согласия; 14) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Практически ГСЗ является инструментом аутсорсинга, направленным на удовлетворение социальных потребностей граждан, решение социально значимых проблем общества путем бюджетного финансирования общественно-полезных проектов и услуг. ГСЗ реализуется в тех случаях, когда государству выгоднее не создавать государственные учреждения или перегружать дополнительными функциями существующие, а делегировать часть заданий по решению социальных проблем негосударственным организациям.

Разработчики Положения утверждают, что задачей Положения является определение условий и порядка проведения конкурса среди некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Тем самым, Положение, принимаемое в целях реализации закона о ГСЗ, дублирует уже принятые и действующие нормативные акты в этой сфере.

Вместе с тем, из дальнейших доводов разработчиков явно вытекает, что предмет регулирования Положения не имеет отношения к ГСЗ, но из-за отсутствия программных и рамочных НПА, они формально обуславливают принятие Положения задачами

реализации закона о ГСЗ. Так, согласно приведенным доводам, принятие Положения обусловлено тем, что ведется подрывающая доверие, целенаправленная критика Президента и Кабинета Министров Кыргызской Республики, осуществляемая в рамках проектов, финансируемых иностранными донорами. Авторы задаются вопросом почему доноры финансируют организации гражданского общества, активно освещающие эту деятельность в Интернете и социальных сетях, почему мнение наших граждан и политиков в социальных сетях по нашим же государственным планам и программам им нужнее, чем Кабинету Министров Кыргызской Республики, почему Кыргызская Республика не может профинансировать, аналогично другим странам потенциал институтов гражданского общества при создании при принятии важных государственных управленческих решений? Следовательно, цели и задачи принятия Положения не связаны с ГСЗ, инициаторы и разработчики преследуют сугубо политические цели, направленные на разделение гражданского общества по признаку «свой» и «чужой», то есть формирование лояльных к власти НПО через предоставление так называемых малых грантов, фактически через подкуп. О чем они откровенно признаются в справке-обосновании: **«Задача Положения устранить пробелы и защитить интересы государственной власти и кыргызского государства путем финансирования НКО и других институтов за проводимые исследовательские работы по повышению ответственности недобросовестных некоммерческих организаций и других институтов при несоблюдении страновых интересов Кыргызской Республики».** То есть, разработчики дают открытую установку, что гранты будут предоставляться тем организациям, которые готовы поддержать власть и очернять неугодные власти НПО.

Даже при всей сумбурности и неграмотности обоснования, истинные цели и намерения авторов проекта прослеживаются с очевидностью, особенно при утверждении, что если оставить «все как есть», **«финансирование проектов, направленных на сохранение общенационального единства, а также заказные исследования со стороны отдельных недобросовестных некоммерческих организаций (возможно находящихся под влиянием оппозиционных сил, как внутри Кыргызской Республики так и/или внешних оппозиционных сил, по тем или иным причинам осуществляющие свою деятельность в рамках мировой геополитики) в целях создания общественного недовольства к принимаемым Президентом Кыргызской Республики и Кабинетом Министров Кыргызской**

Республики решениям будут продолжаться и усиливаться. В этой связи, учитывая сложившуюся политическую обстановку как внутри страны, так и усиление противостояния между западом и Российской Федерацией принятие этого варианта ухудшит политическую обстановку в стране». Следовательно, принятие данного Положения продиктовано и внешнеполитическими факторами, в частности интересами пророссийских сил, озабоченных влиянием Запада на гражданское общество в КР.

Таким образом, цели принятия Положения и обозначенные задачи не имеют к ГСЗ никакого отношения и прямо противоречат закону о ГСЗ. Более того, принятие данного Положения создает серьезные угрозы для НПО и в целом для развития гражданского общества в КР, так как подрывает демократические основы его жизнедеятельности. Авторы не скрывают, что через избирательное финансирование преследуется цель раскола гражданского общества по признаку лояльности к Президенту. Положение концептуально противоречит Конституции КР, ее действие прямо направлено на дискриминацию неугодных власти НПО, создает угрозы правам и свободам граждан, более того реализация данного положения однозначно приведет к усилению нетерпимости и агрессии к НПО, финансируемых иностранными донорами.

Вместе с тем, сегодня в Кыргызстане существует настоятельная потребность в пересмотре взаимоотношений между властью и гражданским обществом. Конфронтация, преследование, навешивание ярлыков, стремление «подмять под себя» и жестко контролировать неправительственный сектор может иметь далеко идущие последствия, вплоть до очередной революции и гражданской войны. Стравливая между собой различные социальные группы (национал-патриотов либо пророссийских против так называемых прозападных и проамериканских, верующих против неверующих и т.п.), власть ловко манипулирует сознанием и настроением людей, разжигая в обществе ненависть и вражду, и направляя агрессию в нужное для себя русло.

В связи с этим напоминаем, что Конституционный статус Президента, олицетворяющий собой единство народа Кыргызстана, обязывает его осуществлять политику взаимодействия и сотрудничества НПО и государственных органов, **для этого необходимо организовать широкий диалог с представителями гражданского общества и разработать Концепцию сотрудничества неправительственных организаций и государственных органов, основанную на принципах равноправия,**

партнерства, солидарности, ответственности, законности. Принятие программного документа четко обозначит цели, задачи и формы сотрудничества, а их реализация позволит совместными усилиями разработать и принять необходимые НПА.

2. Нет необходимости детально анализировать предлагаемый Положением порядок предоставления малых грантов, так как подзаконное нормативно-правовое регулирование может осуществляться только на основании и во исполнение НПА, обладающего более высокой юридической силой. Упомянутый в проекте закон о ГСЗ не может служить рамочным для данного Положения из-за различий в предмете регулирования. Однако, если инициаторы намерены «протащить» Положение, то необходимо принять во внимание, что документ содержит множество изъянов и пробелов, в том числе несет в себе потенциальные коррупционные риски.

Основная проблема проекта Положения заключается в нормотворческом плагиате - он буквально списан «под копирку» с Положения о специальном конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества. Не секрет, что нормотворческие органы Кыргызской Республики часто и без стеснения заимствуют правовые акты Российской Федерации, оправдывая такую практику необходимостью унификации законодательства, например государства-участники СНГ имплементируют в национальное законодательство нормы модельных законов. Но, в рассматриваемой нами сфере государственной политики в отношении НПО унификация не допустима. В отличие от Кыргызстана, за Россией закрепился имидж авторитарного государства, проводящего двуличную государственную политику в отношении общественных объединений - с одной стороны ужесточение регулирования деятельности независимых НПО, а с другой щедрое финансирование некоммерческих организаций, направленных на покупку лояльности гражданского общества. В результате такой политики гражданское общество и НПО в России стали частью механизма легитимации президентского авторитаризма.

В Российской Федерации аналогичная грантовая программа была создана в 2006 году¹, еще до принятия закона об иностранных агентах, под действие которого впоследствии попали почти все ведущие правозащитные организации. Внедрение этой грантовой программы сопровождалось параллельной дискредитационной кампанией правозащитников через подконтрольные государству СМИ. Эта клеветническая

¹ <https://www.themoscowtimes.com/2013/05/12/rise-and-fall-of-surkovs-sovereign-democracy-a23891>

кампания задала основной посыл – если российские НПО получают финансирование с Запада, значит, они работают на Запад и их деятельность направлена против России. В Кыргызстане происходит такая же клеветническая кампания с аналогичным посылом.

В апреле 2017 года в рамках программы был создан новый орган, отвечающий за государственное финансирование — Фонд президентских грантов развития гражданского общества,² подотчетный в своей деятельности идеологическому органу России - Администрации Президента РФ. Окончательное решение о выделении грантов принимает Администрация Президента России. Вопрос о выделении необходимых денежных средств также решается Президентом РФ. Примечательно, что аналогично российскому сценарию, в проекте кыргызского положения о малых грантах, оператором кыргызской программы указано Управление Делами Президента Кыргызской Республики - подразделение Администрации Президента.

Российская власть понимала, что одно лишь получение «домашнего» финансирования не заставит НПО прекратить критику властей и что необходим более сильный контроль за выделением грантов, чтобы не допустить попадания государственного финансирования в руки «врагов» – независимых правозащитных НПО. Например, «Союз комитетов солдатских матерей России», правозащитная группа Агора — объединение более 50 юристов-правозащитников, работающих по резонансным делам о нарушении прав человека и ряд других известных НПО на протяжении нескольких лет не смогли получить президентский грант.

Иными словами, «опасные» организации оказались отрезанными как от финансирования из-за рубежа — об этом впоследствии позаботился закон об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», — так и без «домашнего» финансирования.

Сохранение функций и независимости гражданского общества без западного финансирования не было целью российской программы президентских грантов. Цель президентского финансирования состояла в том, чтобы сделать НКО зависимыми от государственного финансирования и, таким образом, либо приручить их и превратить из критиков в коллаборационистов либо вынудить закрыться. Что и произошло.

² <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about>

Несогласные оказались отрезаны от любых законных средств поддержки и обескровлены штрафами и судебными разбирательствами. Многие пошли на добровольную ликвидацию.

В 2012 году был принят закон «об иностранных агентах»³, значительно усложнивших работу НПО. После этого был принят ряд законодательных инициатив, например, в 2012 году определение государственной измены в Уголовном кодексе России стало более широким. Теперь статья 275 распространяется на «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной поддержки любому иностранному государству или международной или иностранной организации или их представителям», что наносит ущерб безопасности Российской Федерации». То есть, любой контакт с иностранной дипломатической миссией, либо международной организацией может быть истолкован как государственная измена.

Для закрепления эффекта российские власти приняли Закон 2015 года о «нежелательных организациях». В данном контексте под «нежелательными» понимаются международные или иностранные юридические лица, которые «представляют угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности России». В список «нежелательных организаций» входят Национальный фонд за демократию (NED), Фонды Джорджа Сороса «Открытое общество», OCCRP, Chatham House и еще около 50 медиа, исследовательских, академических и других организаций, которые поддерживали российское гражданское общество.

Деятельность иностранных организаций, включенных в список «нежелательных» в России и сотрудничество с ними российских НПО грозит штрафами или тюремным заключением.

Бюджетное финансирование используется российскими властями для давления на правозащитников и фабрикация против них дел за экономические или коррупционные правонарушения. В этом случае легче представить правозащитника обществу в качестве вора или коррупционера, укравшего общественные деньги и такое преследование не вызовет у общества никакого протеста. Одним из примеров является директор фонда «Русь сидящая» Ольга Романова. Фонд был создан в 2008 году для помощи осужденным и их семьям. «Русь сидящая» отказалась от выигранного

³ Поправки к Закону об НПО

президентского гранта по причине оказываемого властями давления. Заместитель директора Федеральной службы исполнения наказаний Анатолий Рудый написал на Романову «донос» о растрате. В 2017 году в офисе фонда прошли обыски, а 2018 министерство юстиции РФ внесло фонд в реестр иностранных агентов. Фонд был ликвидирован, Романова покинула Россию и продолжает свою деятельность из Германии без организации юрлица.⁴ В результате всех вышеописанных действий властей гражданский сектор в России разгромлен, большое количество НПО были вынуждены закрыться из-за отсутствия финансирования, либо из-за давления властей, или были принудительно ликвидированы властями, активисты подверглись арестам, сотрудники НПО вынуждены были покинуть страну.

Учитывая то, что положение о малых грантах выставленное Министерством Юстиции для общественного обсуждения является копией российского документа, а также то, что Кыргызстан уже принял ряд шагов, схожих с российским примером, например, Закон об НПО, налагающий чрезмерно обременительные требования к финансовой и программной отчетности для неправительственных организаций и постановление об обязательном размещении на сайте уполномоченного налогового органа " информации об источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, дальнейшую траекторию развития событий несложно предугадать. Очевидно результат будет схож с российским сценарием, включающем принятие ряда законов усложняющих получение зарубежных грантов, и предоставление кыргызских президентских грантов узкому кругу одобренных властью НПО.

3. В настоящее время российский механизм «приручения» НПО имеет довольно сложную структуру и отлаженные процедуры. Очевидно, что полностью перенести российский опыт в кыргызскую действительность невозможно. И в первую очередь по той причине, что государство не в состоянии отказаться от иностранной грантовой помощи, кроме того, полное копирование требует глубокого анализа, времени, ресурсов, сил. Кыргызские нормотворцы-плагиаторы не особо себя обременяя, попытались этот

⁴ <https://www.dw.com/ru/%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B3%D0%B0-%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D1%8F%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D0%B8%D0%B8-%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0-%D1%80%D1%83%D1%81%D1%8C-%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%8F%D1%89%D0%B0%D1%8F/a-53962115>

механизм максимально упростить. И в результате получили совершенно сырой, внутренне противоречивый, и, откровенно говоря, нелепый документ.

В РФ президентские гранты представляют собой государственную поддержку «некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина». В 2021 году объем грантов составил 8,3 млрд рублей, финансовые средства выделяются в качестве субсидий, размер бюджетных ассигнований предусматривается в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

Организацию деятельности по предоставлению некоммерческим неправительственным организациям грантов Президента РФ осуществляет Координационный комитет по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента, руководитель и члены которого назначаются Указом Президента РФ. Ныне действующий Координационный комитет состоит из 30 членов (из них 19 - представители гражданского общества), возглавляет комитет - первый заместитель Руководителя Администрации Президента РФ (председатель Координационного комитета) С.В.Кириенко. Тем самым, фактически ключевым субъектом в механизме грантовой поддержки НПО является Администрация Президента РФ.

Администратором грантов Президента является **единый Фонд-оператор президентских грантов** по развитию гражданского общества, который является некоммерческой организацией, учрежденной общественными организациями: Российский союз ректоров, Лига здоровья нации, Союз женщин России, Союз пенсионеров России, Национальный благотворительный фонд, общественное движение «Гражданское достоинство» и благотворительный фонд поддержки семьи, материнства и детства «Покров».

Экспертизу проектов осуществляет **Объединенный экспертный совет** – коллегиальный орган, он состоит из числа представителей государственных органов, общественных объединений, научных и иных организаций, ученых и специалистов, не входящих в состав Координационного комитета. Члены объединенного экспертного совета принимают участие в его работе на общественных началах. Председатель объединенного экспертного совета и его состав утверждаются председателем Координационного комитета.

Грантовые конкурсы проводятся два раза в год и проходят в четыре этапа.

1. Прием заявок. Заявки подаются в электронной форме на сайте Фонда и проверяются на соответствие требованиям положения о конкурсе.

2. Экспертиза заявок. Заявки, допущенные до участия в конкурсе, попадают в систему автоматического распределения и отправляются к экспертам конкурса. Экспертиза заявок проводится методом слепого отбора заявок. Каждую заявку оценивают как минимум два разных эксперта. Они проводят оценку заявок в соответствии с методическими рекомендациями фонда и присваивают заявкам баллы по каждому из десяти критериев оценки.

3. Определение рейтинга заявок. Объединенный экспертный совет принимает результаты работы экспертов: составляет рейтинг всех заявок и предлагает пороговые значения баллов в каждой категории проектов для включения в перечень победителей.

4. Подведение итогов конкурса. Итоговый перечень победителей определяет Координационный комитет, утверждая пороговые значения рейтинга для победы в конкурсе («проходные баллы») и согласовывая финальный список победителей.

Согласно анализируемого проекта Положения, главным распорядителем грантовых средств является Управление делами Президента Кыргызской Республики. Это обстоятельство является еще одним доказательством того, что Положение не имеет системной связи с законом о ГСЗ. Мотивированное политическими целями грантовая деятельность, должна быть под влиянием и контролем органа, максимально приближенного к Президенту. При этом, согласно Положению об управлении делами Президента основными его задачами являются финансовое, материально-техническое, транспортное, социально-бытовое, санаторно-курортное и медицинское обеспечение деятельности Президента Кыргызской Республики; Премьер-министра Кыргызской Республики и т.п. В перечне задач и функций Управления делами Президента нет даже и намека на какие-либо виды деятельности, связанные с НКО.

В проекте утверждается, что в целях обеспечения объективного и прозрачного конкурсного отбора распоряжением председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики создается независимая грантовая комиссия. В этой связи следует отметить,

что независимость какого-либо органа обеспечивается прежде всего его выборностью, сроками, полномочиями, особыми квалификационными либо репутационными требованиями и соответствующими законодательными гарантиями. Положение, утверждаемое Правительством по своей юридической силе и месте в иерархии НПА, не может предоставлять такой статус субъекту публичных правоотношений. Совершенно непонятно, в отношениях с каким органом или должностным лицом, комиссия сможет проявлять независимость, если в ее состав входят рядовые сотрудники Администрации Президента; представители Минфина и других министерств, НИСИ, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, и в последнюю очередь представители гражданского общества, и то при условии согласования.

Проект не содержит норм, определяющих порядок формирования Комиссии, то есть порядок и правила назначения членов Комиссии, перечень предъявляемых к ним требований, отсутствуют в тексте и принципы ее деятельности - базовые идеи и правила, которыми должна руководствоваться комиссия, например коллегиальность, прозрачность, объективность, законность, исключение конфликта интересов. Совершенно не ясно, будет ли у комиссии руководитель, будет ли он/она назначаемым либо избираемым, и т.п.

Аналогичные пробелы можно отметить и в отношении такого субъекта как объединенный экспертный совет. Его статус, порядок формирования, принципы работы, квалификационные требования, меры ответственности, организация работы остались за рамками правового регулирования.

Авторы предполагают, что конкурс будет проходить в несколько этапов:

1. Объявление конкурса (не ясно из проекта с какой периодичностью будут осуществляться конкурсы, кто их объявляет);
2. Прием заявок грантовой комиссией;
3. Оценка заявок экспертом конкурса, который должен выставить балы по определенной методике и составить рекомендации);
4. Рассмотрение заявок объединенным экспертным советом, который в свою очередь определяет рейтинг заявок и на его основе формирует перечень победителей конкурса;
5. Утверждение перечня победителей грантовой комиссией.

Из содержания проекта невозможно понять, как будет осуществляться процедура согласования, и вправе ли комиссия отклонить решение экспертного совета? Фактически роль грантовой комиссии сводится к объявлению конкурса и утверждению перечня победителей. Не определены процедуры принятия решений, процедуры разрешения спорных ситуаций.

Совершенно несообразным выглядит положение о независимой экспертизе, не подтвержденной никакими гарантиями. Может ли эксперт быть независимым, если он номинируется членами грантовой комиссии и объединенного экспертного совета?

Как видно, скопированные нормы проекта Положения оказались вырванным из общего контекста российского документа, в результате нарушения системного единства правовое регулирование порядка предоставления грантов выглядит неполным и противоречивым. По этой же причине, нормы изложены произвольно и хаотично, тогда как любая юридическая процедура предполагает строгую последовательность действий, по содержанию не соблюдены требования к формальной определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм.

В справке-обосновании разработчики утверждают, что документ не несет коррупционных рисков. Однако широко известно, что именно сфера распределения грантов и кредитов, сопровождаемая при этом открытыми конкурсами, представляет собой сферу наиболее подверженной коррупции. В документе не предусмотрены нормы препятствующие так называемым откатным схемам. В этой связи следует заметить, что и в России в адрес организаторов-операторов, распределяющих грантов нередко звучат обвинения в коррупции, в существовании «откатов» и «комиссионных», обвинения в фаворитизме и предвзятости. Тем более, что и сами инициаторы проекта Положения обосновывают необходимость его принятия задачами поддержки НПО, поддерживающих и не критикующих Президента и Кабинет Министров. То есть коррупционный потенциал изначально заложен в саму идею предоставления грантов институтам гражданского общества.

Анализ проекта Положения и прилагаемой к нему справки-обоснования свидетельствует о том, что вместо поиска оптимальных и эффективных форм партнерства и взаимосотрудничества с гражданским обществом, государство проводит политику конфронтации с неудобными НПО и формирования лояльных НПО путем подкупа. Выбранный механизм распределения государственных грантов копирует

негативный российский опыт, в результате которого неправительственный сектор оказался полностью зависимым от Администрации Президента РФ, а независимые НПО подверглись преследованию и в большей части вынуждены были прекратить свою деятельность и/или покинуть страну. Этот путь неприемлем для Кыргызстана. Напротив, мы должны приложить все усилия для дальнейшего совершенствования институтов гражданского общества Кыргызстана, поддержки инициатив и деятельности НПО, СМИ, полноценной реализации права на объединение, свободу слова и собраний.

Тем самым, предлагаем инициаторам проекта Положения пересмотреть свое предвзятое отношение к гражданскому обществу, организовать с ним широкий диалог и определить стратегические направления совместной деятельности в целях поощрения гражданского активизма, улучшения деятельности НПО, усиления подотчетности государственных органов и должностных лиц гражданскому обществу, и в целом для сохранения и развития ценностей демократии, прав и свобод человека, верховенства права.