

ОБЗОР

Узбекистан: обзор международного опыта саморегулирования в секторе негосударственных некоммерческих организаций (ННО)

11 АВГУСТА 2025

Введение

Настоящий обзор международного опыта саморегулирования в секторе некоммерческих неправительственных организаций (ННО) (Обзор) подготовлен Международным центром некоммерческого права (МЦНП) по запросу ННО Узбекистана. Особое внимание в Обзоре уделено кодексам этики ННО как отдельному механизму их саморегулирования.

Цель настоящего Обзора – предоставить узбекистанским ННО информацию, которая поможет им ответить на вопрос: «Нужен ли узбекистанским ННО кодекс этики, если да – каким он должен быть и каким образом его нужно разрабатывать».

В настоящем Обзоре мы рассмотрим следующие вопросы:

1. Нужен ли кодекс этики для ННО и каковы его цели.
2. Взаимосвязь кодекса этики ННО и законодательства.
3. Виды и содержание кодексов этики.
4. Процесс разработки кодекса этики.
5. Ситуации, когда кодекс этики не нужен или неэффективен.
6. Полезные источники и примеры эффективных кодексов этики ННО из международной практики.

Ключевые выводы Обзора:

- Любой кодекс этики ННО должен быть разработан и принят по инициативе самих ННО. Государство не вправе обязывать ННО принять и/или исполнять кодекс этики. Принудительное принятие кодекса может восприниматься как вмешательство в свободу объединений и ослаблять его легитимность.
- Разработка кодекса имеет смысл, если он отвечает на конкретные вызовы: необходимость укрепления доверия, повышение профессиональных стандартов и др. Если к моменту разработки нет четких проблем или запроса со стороны ННО, кодекс рискует остаться формальностью.

1. НУЖЕН ЛИ КОДЕКС ЭТИКИ ДЛЯ ННО И КАКОВЫ ЕГО ЦЕЛИ

Нет универсального ответа на вопрос, нужен ли ННО в любой стране кодекс этики или нет. Решение всегда должно приниматься самими ННО в конкретной стране, исходя из конкретной ситуации, задач и контекста. Причем решение должно приниматься каждой ННО самостоятельно. Ни одна ННО или группа ННО не может навязать это решение всему сектору.

Природа механизма саморегулирования, в том числе кодексов этики, такова, что ННО добровольно и сами для себя решают, принимать ли и применять ли на практике кодексы и включенные в них обязательства. Кодексы этики принимаются добровольно и отражают согласие организации придерживаться определенных принципов и стандартов в своей деятельности. Они не подлежат государственному регулированию и обязательному исполнению по закону.

Ниже приведены примеры задач, которые кодексы этики могут помочь решить:

1.1. Повышение доверия населения к ННО

В некоторых случаях кодекс этики может быть полезен для восстановления или укрепления репутации сектора, например, в свете скандалов, связанных с недобросовестным поведением отдельных организаций, когда благотворительные сборы использовались не по назначению или были использованы для личного обогащения руководства этих организаций.¹ Такое поведение одной или нескольких организаций, как правило, не является обычным для ННО сектора, однако может бросать тень на все организации и снижает к ним доверие общественности, в том числе доноров и бенефициаров.

В такой ситуации ННО могут (при желании и по собственной инициативе, но не обязаны) принять решение о разработке кодекса этики (прозрачности),

¹ Скандал с американской организацией United Way в 90х годах: "[ARAMONY CONFRONTATION DESCRIBED](https://xn--80afof.online/tpost/88vbodiker-skandal-s-pozhertvovaniyami-glava-nko-sl)", 1995, Washington Post. Скандал с эстонским НКО «Слава Украине» <https://xn--80afof.online/tpost/88vbodiker-skandal-s-pozhertvovaniyami-glava-nko-sl>. Скандал с Казахстанским НКО «Кейс Перизат Кайрат» <https://rus.azattyq.org/a/33207475.html>.

предоставив возможность для общественности узнать больше о деятельности ННО, структуре внутреннего управления, принципах работы организации, ее руководства, членов и сотрудников. Такие кодексы чаще принимаются группой ННО-единомышленников и могут быть открыты для присоединения другими ННО.² Их принятие может стать важным сигналом обществу и партнерам о готовности сектора к большей прозрачности и подотчетности.

1.2. Повышение профессиональных стандартов работы ННО

Принятие кодекса этики, где сформулированы основные принципы работы ННО, ее работников, членов и волонтеров, обеспечит единое понимание основных ценностей и принципов всеми участвующими в работе ННО. Это может сделать работу организаций более эффективной, выделить их из числа остальных организаций в глазах общественности и доноров, и в перспективе, как один из результатов, привлечь дополнительную поддержку их деятельности. Такие кодексы могут приниматься ННО индивидуально³ или группой ННО-единомышленников, и могут быть открыты для присоединения другими ННО.⁴

1.3. Добровольная альтернатива чрезмерному регулированию ННО

Потребность в разработке кодекса этики может возникнуть в случае, когда либеральное законодательство не предусматривает требований по отчетности и контролю за деятельностью ННО. Такой подход соответствует международному праву, в частности, Международному пакту о гражданских и политических правах, гарантирующему право на свободу объединения. Однако в некоторых случаях это может повышать внешние риски для государства, например, связанные с возможным использованием ННО для целей финансирования терроризма.⁵

В Документе передовой практики Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) предлагаются возможные механизмы саморегулирования, которые могли бы уменьшить риск незаконного

² United Way Worldwide Code of Ethics: https://www.unitedway.org/sites/default/files/2025-03/250213_LGL_UWW%20Code%20of%20Ethics%20Brochure_FillablePDF.pdf.

³ Кодекс профессиональной этики НКО АО НРД www.nsd.ru/upload/docs/disclosure/prof_etika_2021_03_26.pdf.

⁴ Maryland Nonprofits Standards of Excellence Code at <https://standardsforexcellence.org/about-the-standards/standards-for-excellence-code/>; Interaction NGO Standards: Accountability Transparency, Effectiveness at https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2020/04/NGO-Standards_March-2020.pdf.

⁵ Документ Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering — FATF) Передовые практики: Противодействие использованию некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, Ноябрь 2023 (на англ.) (Документ передовой практики ФАТФ), С. 59 Раздел HOW CAN NPOs PROTECT THEMSELVES AGAINST TF ABUSE <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>.

использования ННО для финансирования терроризма там, где такой риск имеется. Например ⁶:

- «Добровольные отраслевые стандарты: предоставление набора общих принципов, операционных принципов и стандартов деятельности и управления организациями. Добровольные отраслевые стандарты или кодексы поведения направлены на регулирование и улучшение поведения в секторе или конкретных типах организаций в этом секторе».
- «Отраслевые кодексы с независимой проверкой соблюдения законодательства, сертификацией или аккредитацией. Системы сертификации требуют от НКО соблюдения ряда стандартов, например, требований по прозрачности отчетности (например, годовых финансовых отчетов), пороговых значений расходов на сбор средств (для контроля перерасхода средств), и принятия кодексов поведения, которые регулярно пересматриваются органом, устанавливающим стандарты. Сертификация часто является платной. Несоблюдение требований может наказываться лишением аккредитации».

Нужно подчеркнуть, что такие механизмы саморегулирования не обязательны для ННО. ННО сами могут рассматривать их принятие, когда есть риск использования ННО для целей финансирования терроризма и когда сами ННО видят такие механизмы как эффективные средства уменьшения риска.

В государствах Центральной Азии, включая Узбекистан, законодательство для ННО предусматривает достаточные и, в ряде случаев, чрезмерные требования по отчетности и государственному контролю за деятельностью ННО. В такой ситуации нет необходимости вводить механизмы саморегулирования для повышения прозрачности ННО в вышеназванных целях, если только сами ННО не видят в этом необходимости.

2. КОДЕКС ЭТИКИ ННО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Кодексы этики для ННО, как механизмы саморегулирования, принципиально отличаются от законов и иных нормативно-правовых актов. Требования законодательства обязательны для всех ННО, вне зависимости от того, согласны ННО с этими требованиями или нет. Однако, законы не могут предписывать нормы этического поведения для ННО или его сотрудников и руководства. Закон не может предписывать обязанность ННО принять кодекс этики или какие положения включить в такой кодекс. Законы также не могут устанавливать ответственность за непринятие или нарушение отдельных положений принятого кодекса.

⁶ Пункт 96 Документа передовой практики ФАТФ.

Что касается кодексов этики, ННО самостоятельно решают, нужен ли им кодекс и будут ли они выполнять его положения. Механизмы обеспечения исполнения положений в этических кодексах всегда предусматриваются в самих кодексах, однако в основе лежат не репрессивные санкции, а внутреннее обязательство каждой организации, присоединившейся к кодексу, его исполнять. Любая организация в любое время должна иметь возможность отказаться от исполнения обязательств в кодексе.

Если государство заинтересовано в том, чтобы ННО приняли такой кодекс, то оно может использовать для этого стимулирующие рычаги воздействия, например:

- информировать о пользе такого механизма саморегулирования и об успешном опыте применения кодексов этики;
- поощрять организации, принявшие кодексы этики, через позитивное признание и публичную поддержку;
- учитывать наличие кодекса этики как дополнительное преимущество при предоставлении грантов или иной формы поддержки.

Такого рода меры со стороны государства и доноров являются важным стимулом для ННО принять и исполнять положения кодекса этики. Предложенный подход соответствует международным стандартам регулирования ННО, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединений, которые закрепляют минимальное вмешательство государства в деятельность ННО и добровольный характер любых форм саморегулирования. В частности, пункт 224 Руководящих принципов⁷ прямо указывает, что международные и региональные договоры не содержат требований о прозрачности внутреннего функционирования объединений, поскольку они обладают правом на свободу от вмешательства государства в свои внутренние дела. При этом открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчётности и общественного доверия, и государство должно не требовать, а поощрять и стимулировать их.

3. ВИДЫ И СОДЕРЖАНИЕ КОДЕКСОВ ЭТИКИ

Нет двух одинаковых кодексов этики: каждый кодекс является уникальным и отражает конкретные реалии и потребности ННО. Содержание кодексов может быть разным: от кодексов, детально регулирующих стандарты работы для ННО,⁸

⁷ Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединений. С.80.

<https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

⁸ Maryland Nonprofits Standards of Excellence Code at <https://standardsforexcellence.org/about-the-standards/standards-for-excellence-code/>. Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards to Humanitarian Response at <https://www.spherestandards.org/handbook/editions/>. Кодекс этики союза общественных объединений Эстонии

до кодексов, которые устанавливают общие принципы работы и ценности, которым привержена организация.⁹

3.1. Виды кодексов

Кодексы могут различаться по охвату и целевой аудитории, например:

- **Секторальные кодексы** – разрабатываются для организаций, работающих в одной сфере, и учитывают специфику задач и рисков этой сферы. Например, экологические организации IO могут иметь иные задачи по сравнению с задачами организаций, защищающих права и представляющих услуги в сфере здравоохраненияII, или организаций-аналитических центров.¹²
- **Кодексы национальных коалиций**¹³ – отражают общие этические стандарты для членов сети ННО, объединенных в рамках страны, административной единицы или региона.
- **Кодексы индивидуальных организаций**¹⁴ – регулируют внутренние принципы работы и стандарты поведения конкретной ННО.

Этические кодексы, под которыми бы подписались все ННО в стране, на практике не встречаются. Вместе с тем есть достаточно много кодексов, которые могут иметь универсальную ценность и открыты для присоединения ННО любого профиля¹⁵, берущего на себя обязательства выполнять требования кодекса.

3.2. Основные элементы кодекса этики

<https://heakodanik.ee/ru/novosti/%D1%8D%D1%82%Do%B8%D1%87%Do%B5%D1%81%Do%BA%Do%B8%D0%B9-%Do%BA%Do%BE%Do%B4%Do%B5%Do%BA%D1%81-%Do%BD%Do%BA%Do%BE/>.

⁹American Red Cross: Code of business ethics and conduct at www.redcross.org/content/dam/redcross/about-us/governance/Code-of-Business-Ethics-and-Conduct.pdf?srsltid=AfmBOooZ6GtZQPzMVaZfOyIvZG_x_74IzFAtgo3CkGPsyYOCcXwgZlaB.

¹⁰ Code of Ethics of National Association of Environmental Professionals at <https://www.naep.org/code-of-ethics>. Code of Ethics of American Society of Landscape Architects at <https://www.asla.org/contentdetail.aspx?id=4308>.

¹¹Кодекс этики Всемирной организации здравоохранения https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/code-of-ethics_ru.pdf?sfvrsn=d56578a6_6&download=true.

Кодекс этики организации Санофи: <https://www.codeofconduct.sanofi/ru/>.

¹² American Library Association Code of Ethics at <https://www.ala.org/tools/ethics>. An Ethical Framework for Think Tanks: Easier Drafted Than Done, by European Policy Center https://epc-web-s3.s3.amazonaws.com/content/PDF/2020/An_ethical_framework_for_think_tanks_v3.pdf.

¹³ Maryland Nonprofits Standards of Excellence Code: <https://standardsforexcellence.org/about-the-standards/standards-for-excellence-code/>.

Кодекс этики союза общественных объединений Эстонии <https://heakodanik.ee/ru/novosti/%D1%8D%D1%82%Do%B8%D1%87%Do%B5%D1%81%Do%BA%Do%B8%D0%B9-%Do%BA%Do%BE%Do%B4%Do%B5%Do%BA%D1%81-%Do%BD%Do%BA%Do%BE/>.

¹⁴ American Library Association Code of Ethics: <https://www.ala.org/tools/ethics>.

¹⁵ Maryland Nonprofits Standards of Excellence Code: <https://standardsforexcellence.org/about-the-standards/standards-for-excellence-code/>.

Этические кодексы, направленные на обеспечение прозрачности деятельности ННО, имеют разное содержание. Однако можно выделить следующие компоненты, которые встречаются в кодексах достаточно часто¹⁶:

- **Цели и задачи** кодекса, включая обоснование его необходимости.
- **Сфера действия** кодекса – на кого распространяются его положения (сотрудники, члены, волонтеры ННО, конкретные типы ННО и др.).
- **Обязательства** в кодексе – например, стандарты внутреннего управления, правила взаимоотношений с донорами и бенефициарами, политика вознаграждения руководства, правила по предотвращению конфликта интересов, требования по прозрачности и др.
- **Механизмы обеспечения исполнения** кодекса – могут включать процедуры мониторинга, рассмотрения жалоб, меры реагирования на нарушения.

Такое структурирование может помочь сделать кодекс более понятным, применимым и соответствующим потребностям ННО или групп ННО.

4. ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ КОДЕКСА ЭТИКИ

Инициатива по разработке кодекса должна исходить от самой ННО или группы ННО-единомышленников. Высший руководящий орган ННО принимает решение о принятии кодекса для себя и своих работников/волонтеров/членов, и т. п.

4.1. Определение целей и задач

На начальном этапе должны быть четко сформулированы:

- обоснование необходимости принятия кодекса;
- задачи, которые планируется решить путем принятия кодекса; и
- круг вопросов, которые будет регулировать кодекс.

4.2. Принципы разработки

Прозрачность процесса разработки. Если есть намерение иметь широкий круг ННО, которые присоединятся к кодексу, то целесообразно провести консультации не только с инициативной группой единомышленников, но и с более широким кругом ННО. Текст проекта кодекса, предложения по его доработке и результаты обсуждений должны быть доступны для ознакомления всем заинтересованным организациям. Это обеспечит доверие к процессу и повысит вероятность того, что большее количество ННО поддержит и будет его исполнять.

Открытость для присоединения. Любая ННО должна иметь возможность присоединиться к разработке и подписанию кодекса на любом этапе, за

¹⁶Transparency International U4 Expert Answer: Developing a code of conduct for NGOs
<https://www.u4.no/publications/developing-a-code-of-conduct-for-ngos>.

исключением случаев, когда кодекс разрабатывается для индивидуальной организации. Такой подход расширит охват и повысит легитимность кодекса.

Приверженность. Ключевым является наличие группы единомышленников, которые станут основой инициативной группы разработки кодекса. Инициативная группа должна не только правильно организовать разработку и обсуждение проекта кодекса, но и быть готовой первой внедрять будущие положения кодекса на практике. Это будет служить положительным примером для других ННО и стимулирует их присоединение.

4.3. Вовлечение заинтересованных сторон

Если задачей кодекса является повышение доверия доноров, полезно вовлечь их на самых ранних этапах разработки. Это позволит учесть их ожидания и повысит ценность документа как для ННО, так и для партнеров.

Организация Транспаренси Интернешнл в своем Руководстве по разработке кодекса этики для НПО¹⁷ также дает ценные советы по разработке кодекса этики для ННО.

5. КОГДА КОДЕКС ЭТИКИ НЕ НУЖЕН И МОЖЕТ БЫТЬ НЕ ЭФФЕКТИВЕН ДЛЯ ННО

5.1. Кодекс этики как формальная «хорошая идея»

Кодекс не будет полезным, если он не решает реальные проблемы и разрабатывается исключительно «для галочки». С 1999 года МЦНП сталкивался с многочисленными примерами, когда ННО читали интересный материал о пользе кодексов этики и соглашались что, в принципе, это будет полезно для ННО в их стране. Однако, речь никогда не шла о том, что такой кодекс сделает работу этой конкретно взятой организации лучше (поможет исправить ошибки, сделать конкретные изменения в работе), так как у той организации все и так было отлично. Речь шла, как правило, даже не о других конкретных организациях, которым нужно было что-то исправить в работе – документ разрабатывался в абстрактном ключе.

Такие инициативы, по нашему опыту, никогда не завершались разработкой реально работающих кодексов. В лучшем случае, результатом становился формальный кодекс, о котором после последнего круглого стола все забывали.

5.2. Кодекс этики как обязательное требование со стороны государства

По своей природе кодекс этики является инструментом добровольного саморегулирования, а потому не может быть навязан государством. Если государство хочет решить проблемы в регулировании деятельности ННО, то оно

¹⁷ Там же.

должно использовать имеющиеся у него правовые механизмы – в частности, принятие законов и подзаконных актов.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 228 от 2 мая 2025 года утверждена Дорожная карта по реализации Концепции развития гражданского общества в 2025 году. В Дорожной карте предусмотрена «разработка и принятие Кодекса этики ННО» (пункт 3). Национальная Ассамблея Некоммерческих Негосударственных Организаций Республики Узбекистан (НАННОУз) и Центр исследования демократических процессов (по согласованию с Министерством юстиции) назначены ответственными исполнителями. Внушает некоторое опасение, что Дорожная карта, как нормативный акт, предусматривает разработку и принятие Кодекса этики ННО, как обязательное мероприятие.

Разработка и принятие кодекса не могут быть обязательством для ННО по определению. Даже если инициатива разработки кодекса исходила от членов НАННОУз, решение о принятии кодекса должно оставаться в их компетенции, а не предписываться государством в нормативном правовом акте. Во всех случаях, даже если члены НАННОУз решили, что такой кодекс будет им полезен:

- сроки принятия и содержание кодекса должны определяться исключительно высшим органом-собранием членов НАННОУз;
- принятый кодекс может иметь силу только для его членов; для других ННО кодекс не может быть обязательным, так как они добровольно не присоединились к нему;
- государство не должно вводить никакие санкции за неисполнение его положений.

5.3. Кодекс этики как донорский проект

В начале 2000-х годов в ряде стран бывшего СССР (Грузии, Украине и других) были случаи, когда доноры финансировали разработку и принятие кодексов этики. Инициатива исходила не от самих ННО, а была частью грантового проекта. На практике финансирование донорами разработки кодекса, к сожалению, часто начиналось и заканчивалось формальной разработкой и принятием кодекса, который был только отработкой гранта. При отсутствии внутреннего запроса со стороны ННО такие документы далее не применялись в работе и не оказывали реального влияния на деятельность сектора.

6. ПОЛЕЗНЫЕ ИСТОЧНИКИ ОБ ЭФФЕКТИВНЫХ КОДЕКСАХ ЭТИКИ ННО В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

В ответ на глобальные вопросы и обеспокоенность относительно прозрачности и подотчетности ННО, ряд международных ННО разработали стандарты

отчетности для негосударственных организаций,¹⁸ которые в некоторых случаях могут быть адаптированы с учетом национального контекста и служить основой для разработки индивидуальных кодексов этики ННО.

Ниже приведены некоторые полезные источники:

- Руководство сферы (the Sphere Handbook): Humanitarian Charter and Minimum Standards to Humanitarian Response, 2018.¹⁹
- Всемирная ассоциация неправительственных организаций (the World Association of Non-governmental Organizations (Wango)): Кодекс этики и поведения для НПО (перевод на русский).²⁰
- Перечень полезных кодексов и публикаций также имеется в исследовании Transparency International U4 Expert Answer: Developing a code of conduct for NGOs.²¹

¹⁸ Инициаторы, подписавшие этот кодекс, включают ActionAid International, Amnesty International, CIVICUS, Consumers International, Greenpeace, Oxfam International, Save the Children Alliance, Survival International, International Federation, Terre des Hommes, Transparency International and World YWCA www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/ior800062006en.pdf.

¹⁹ Доступно по ссылке: <https://www.spherestandards.org/handbook/editions/>.

²⁰ Доступно по ссылке: www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81-%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%9D%D0%9F%D0%9E.pdf.

²¹ Доступно по ссылке: <https://www.u4.no/publications/developing-a-code-of-conduct-for-ngos>.