



Научная статья

УДК 334

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-124-131>

КРИТЕРИИ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Лариса Игоревна Белянская¹

Софья Александровна Сайгушинская²

^{1,2} Министерство юстиции РФ, 119991, Россия, г. Москва,
ул. Житная, д. 14, стр. 1

^{1,2} info@minjust.gov.ru

Аннотация

В статье проанализированы критерии открытости и прозрачности деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации с точки зрения нормативных основ деятельности некоммерческих организаций и надзора за ними. Предложены рекомендации по совершенствованию открытости и прозрачности деятельности некоммерческих организаций. Реализация этих рекомендаций будет способствовать повышению уровня открытости и прозрачности деятельности некоммерческих организаций, а также осуществлению эффективного надзора за ними. Результаты исследования позволяют сделать выводы о текущем состоянии некоммерческого сектора России.

Ключевые слова: некоммерческие организации; регулирование; оценки эффективности; открытость; прозрачность; транспарентность.

Для цитирования: Белянская Л. И., Сайгушинская С. А. Критерии открытости в деятельности некоммерческих организаций // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 4. С. 124–131. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-124-131>

Research Article

CRITERIA OF OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Larisa I. Belyanskaya¹

Sofia A. Saigushinskaya²

^{1,2} Ministry of Justice of the Russian Federation, 14, Bldg. 1 Zhitnaia St.,
Moscow, 119991, Russia

^{1,2} info@minjust.gov.ru

Abstract

The article analyzes the criteria for openness and transparency of the activities of non-profit organizations in the Russian Federation, from the point of view of the regulatory framework for the activities of non-profit organizations and their supervision. Recommendations are proposed for improving the openness and transparency of the activities of non-profit organizations. The implementation of these recommendations will help increase the level of openness and transparency of the activities of non-profit organizations, as well as the effective supervision of them. The results of the study allow us to draw conclusions about the current state of the non-profit sector in Russia.

Keywords: non-profit organizations; regulation; performance evaluation; openness; clarity; transmittance; transparency.

For citation: *Belyanskaya L. I., Saigushinskaya S. A. Criteria of Openness in the Activities of Non-Profit Organizations. Herald of the Russian Law Academy, 2023, no. 4, pp. 124–131. (In Russ.)* <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-124-131>

Некоммерческие организации (НКО) являются важной частью социально-экономического развития, они обеспечивают гражданам возможность самоорганизации, формируют общественное сознание и деловой климат страны. Происходит это на принципах открытости и гласности, закрепленных Федеральным законом «О некоммерческих организациях», который кроме общих принципов устанавливает обязательные требования о публикации НКО сведений о своей деятельности, учредительных документах и данных бухгалтерской отчетности [1, ст. 32].

Казалось бы, законодательством созданы все условия для открытости и, как иногда условно говорят, «прозрачности» НКО. Проблема в том, что с формальной точки зрения принципы открытости деятельности НКО очевидны, но критерии открытости до конца не определены. Об этом свидетельствуют многочисленные

разъяснения, различные перечни параметров открытости, путеводители, публикуемые как государственными органами, так и частными организациями.

Проблема открытости НКО оказалась в поле зрения юридической науки, начиная с толкования и противопоставления терминов «прозрачности» и «открытости» Ю. А. Нисневичем [2, с. 177–192].

«Открытость» как термин названа в Своде основных принципов деятельности некоммерческих организаций [3] (далее – Свод), который хотя и не имеет нормативного значения, но как результат работы многих научных и общественных коллективов является достоверным доктринальным источником. Свод трактует информационную открытость как готовность к сотрудничеству и взаимодействию. Указанный принцип подразумевает, что лица, заинтересованные в сотрудничестве с конкретной организацией, должны быть проинформированы о ее деятельности, включая задачи, цели и даже контакты, а также обладать сведениями о характере и составе управления НКО.

Категория открытости, если исходить из нормативного содержания соответствующих положений российского закона, совершенно тождественна по смыслу понятию «прозрачность». Нам представляется, что, несмотря на многие попытки «разводить порознь» эти понятия по манерам и оттенкам смысла, это не более чем литературные и журналистские изыски, не влияющие на существо правоотношений, суть которых в том, что общество, государство и люди вправе знать о том, с кем имеют дело в лице НКО. Всем должен быть доступен определенный набор достоверных сведений о фактах существования и деятельности НКО.

По нашему убеждению, следует исходить из тождественности понятий «открытость», «прозрачность», «транспарентность» и др., мотивируя это позицией законодательства, так как, например, в Бюджетном кодексе РФ эти термины признаны равнозначными (синонимичными) [4].

Не вдаваясь в глубины теорий информационного общества, совершенно ясно, что информация об НКО – это неотъемлемый ресурс социально-экономического развития общества и государства. Информационная открытость характеризуется степенью возможности получения достоверной информации об НКО заинтересованными субъектами права. Когда одно и то же явление пытаются определить разными терминами, да еще и противопоставить их друг другу, то с юридической точки зрения это порождает неопределенность, неуверенность и ненужные сложности правоприменения. Однако содержание термина «открытость», понимание и применение должны быть исчерпывающе определены. Чтобы это стало возможным, нужно сформулировать ясные признаки (критерии) информации об НКО, которые законодатель считает необходимыми и достаточными для того, чтобы считать деятельность той или иной НКО законной и социально значимой.

В этой связи проведенный нами анализ наличия информационных ресурсов НКО выявляет проблему. Из реестра НКО, опубликованного на официальном сайте Минюста России и содержащего сведения о 212 908 организациях [5], были в случайном порядке отобраны 120 НКО (что составляет 0,6% от общего числа) и проанализированы на предмет наличия у них собственных информационных ресурсов в сети Интернет. Установлено, что 74 организации не имеют ни сайтов, ни страниц в социальных сетях (62% от общего количества). Это говорит о том, что граждане

и государство не в полной мере проинформированы о деятельности таких организаций, если она осуществляется в принципе. Можно утверждать, что большая часть НКО, попавших в выборку, не в полной мере отвечает принципу открытости или это можно трактовать как то, что НКО, не имеющие своих интернет-сайтов, менее открыты, чем те НКО, у которых сайты имеются.

Однако законодательство не обязывает все НКО иметь и содержать свои интернет-ресурсы – такого критерия открытости не установлено. Тем не менее развитие современного общества уже немыслимо без Интернета, и практически во всех грантовых конкурсах для НКО предусмотрено условие их информационной открытости. Это условие учитывается при оценке значимости социальных проектов НКО. Вместе с тем вряд ли можно объективно определить открытость НКО только по факту наличия своего сайта или страниц в социальных сетях. И это вполне понятно, поскольку нет смысла квалифицировать сайт-визитку с нулевой посещаемостью как показатель открытости, а тем более уравнивать этот факт с сайтами НКО медиа-гигантов. К тому же присутствие сведений об НКО в Интернете необязательно зависит от НКО, для этого есть официальные ресурсы, в том числе вышеупомянутый реестр Минюста России, а также средства массовой информации, аналитические и экспертные сайты. Поэтому критерий присутствия НКО в Интернете должен быть тщательно проработан, и здесь очевидна необходимость нормативного закрепления определенного алгоритма, с помощью которого можно будет точно и достоверно понять, соответствует ли НКО принципу открытости.

Интернет-присутствие отнюдь не единственный критерий открытости НКО. Так, региональные и муниципальные органы при размещении своих средств на поддержку НКО рекомендуют им размещать в открытом доступе следующие сведения:

- устав и контакты;
- краткую характеристику деятельности НКО, включая виды предоставляемых ими услуг населению;
- структуру органов управления НКО и перечень членов;
- отчеты о деятельности НКО;
- мероприятия, проекты, достижения;
- фото, презентации и видео [6].

Дополнительно к обязательной информации рекомендуется размещать информацию о постоянных добровольцах (с указанием с их согласия уровня образования, квалификации и опыта работы), общественных структурах, форумах и конференциях, отзывах получателей услуг и благополучателей, о структуре и об органах управления организации, о материально-техническом обеспечении (в том числе о наличии оборудованных помещений), о численности получателей услуг, обучающихся, благополучателей, о реализуемых программах, направлениях и результатах деятельности [7].

Но и эти критерии не дают полной правовой определенности, поскольку не содержат единства по вопросам периодичности (времени) публикаций, степеней доступа к публикациям, текстов (объема) отчетов, их визуальных свойств и т.п.

Стоит подчеркнуть, что качественно подготовленная и размещенная отчетность является одним из ключевых критериев открытости НКО, тем не менее еди-

ных юридических требований к отчетам НКО до сих пор не создано, хотя попытки систематизировать критерии открытости НКО ведутся уже достаточно давно, среди прочих, выделяются следующие признаки открытости:

- общественная польза НКО;
- взаимодействие с другими организациями и регуляторами для принятия наиболее эффективных решений;
- соблюдение права с точки зрения наличия в деятельности НКО тех или иных правонарушений, проступков или коллизий;
- внутренний контроль НКО за своей деятельностью, включая аудит, независимую экспертизу и аналитику результатов работы;
- интенсивность информирования НКО о своей деятельности, переписка с органами власти и общественными структурами;
- ответственность НКО за ее конкретные действия (бездействие) [8].

В Методических рекомендациях по открытости НКО, выпущенных при поддержке Фонда президентских грантов и Казанского (Приволжского) федерального университета, предполагаются три уровня открытости: базовый, расширенный и полный. На базовом уровне НКО должна иметь необходимый минимум информации в открытом доступе, включая регистрационные данные, информацию о руководящем составе, контактные данные, отчетность и финансовые документы. Расширенный уровень, кроме указанных сведений, должен включать источники поступления средств и статьи расходов, информацию о сотрудниках, паспорта проектов. Полный уровень предполагает размещение аудиторских заключений, оценку деятельности и информацию о деятельности органов управления, включая число заседаний, информацию о принятых ключевых решениях, вносящих существенные изменения в работу НКО, не менее чем за последние три года [9].

Кроме размещения отчетной документации НКО рекомендовано информировать граждан о проводимых мероприятиях, давать обратную связь, использовать интерактивные способы взаимодействия. Визуализация информации также привлекает внимание, чего можно добиться посредством подготовки и размещения качественных презентаций, тематических карточек. Размещая информацию, НКО предлагается отражать социальные результаты их деятельности, средства и способы их достижения, например проводить прямые трансляции, видеоконференции и брифинги «вопрос-ответ».

Вышеприведенные методические и научные рекомендации весьма полезны, в частности, для многих или отдельных НКО, но они не отменяют необходимости создания единого механизма объективной оценки соответствия принципу открытости для всех НКО. Исходя из имеющихся аналитических наработок можно предложить оценки открытости деятельности НКО по следующим трем уровням: а) стандартному; б) специализированному и в) социальному.

Стандартный уровень открытости предполагает закрепление, например, в подзаконном акте перечня требований по открытости НКО:

- составу и объему общедоступных стандартизированных и обязательных для публикации сведений;
- периодичности публикации обязательных сведений;

– набору стандартных средств доступа к обязательным сведениям: Интернет, печать, телевидение, радио;

– степени доступа к сведениям: охват общественной аудитории, посещаемость ресурсов.

Специализированный уровень предполагает наличие у НКО некоторой афиши своих данных по профилю организации, например, если это научная организация, то вполне естественно, что она должна представить доступ к информации о своих научных реквизитах: об ученых, с указанием их степеней и званий, публикациях, разработках и конкретных научных достижениях. Для благотворительной организации необходимо наличие информации о результативности их деятельности: допустим, о количестве людей, которым они помогли реальными делами, натуральной величине помощи и необязательно в денежных суммах – достаточно метрических единиц (число вовлечения людей, квадратные метры жилья, очистка территории, тонны поставленной продукции и т.п.).

Социальный уровень открытости означает степень заслуг НКО перед обществом и государством, т.е. оценку НКО по набору показателей важности и нужности дел НКО с точки зрения официальных правовых ориентиров нашей страны, региона или муниципалитета; иначе говоря, оценку того, каков вклад НКО в социально-экономическое развитие России. Показатели и ориентиры в законодательстве имеются и на среднесрочную, и на отдаленную перспективу, а значит, каждое НКО вполне возможно проанализировать в отношении их пользы для общества в целом.

Естественно, что записать в нормативный акт те или иные значения по специальному и социальному уровням оценок весьма проблематично. Для маленькой НКО и всего несколько добрых дел могут засчитываться в специальность и социальную значимость. Следовательно, должен существовать механизм объективной оценки соответствия НКО ее «специалитету». Это необязательно должен быть государственный орган, такую чисто аналитическую работу государство вполне может доверить самим НКО, например рейтинговым агентствам, аналитическим объединениям. Наряду с этим информационно-аналитическая деятельность органов государственной власти и муниципальных образований может быть выстроена на сочетании формальных и неформальных источников аналитики. В связи с этим уполномоченным в сфере НКО органом власти может быть разработан соответствующий портал, на котором НКО могли бы размещать информацию о себе, а граждане могли бы ознакомиться с их деятельностью. Таким образом, государством также будут созданы инструменты, позволяющие НКО быть более открытыми не только в рамках контроля, но и в рамках взаимодействия с обществом.

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
2. Нисневич Ю. А. Государство XXI века : тенденции и проблемы развития : монография. М. : КНОРУС, 2012.
3. Свод основных принципов деятельности НКО // Платформа материалов Pandia.ru : сайт. URL: <https://pandia.ru/text/79/573/29570.php> (дата обращения: 08.09.2023).

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
5. Реестр НКО // Министерство юстиции Российской Федерации : сайт. URL: <https://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 08.09.2023).
6. Информационная открытость НКО // Администрация Сургутского района : сайт. URL: <https://www.admsr.ru/news/6569/304904/> (дата обращения: 08.09.2023).
7. Информационная открытость НКО // Консультационно-методический центр СО НКО Самарской области : сайт. URL: <https://songo63.ru/2017/05/18/informatsionnaya-otkrytost-nko/> (дата обращения: 08.09.2023).
8. НКО – законы развития // НКО : законы развития : сайт. URL: <https://nkozakon.ru/knowledge-base/nko-koordinaty/> (дата обращения: 08.09.2023).
9. Дыганов А. Г., Пашина А. Д. и др. Информационная открытость некоммерческих организаций : методические и практические рекомендации. Казань : Конверс, 2020.

References

1. Federal Law of 12 January 1996 No. 7-FZ "On Non-Profit Organizations". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 1996, no. 3, art. 145. (In Russ.)
2. Nisnevich Iu. A. State of the 21st Century: Trends and Problems of Development: Monograph. Moscow: Knorus, 2012. (In Russ.)
3. Set of Basic Principles of the NPOs Activities. URL: <https://pandia.ru/text/79/573/29570.php> (date of the application: 08.09.2023). (In Russ.)
4. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 No. 145-FZ. *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 1998, no. 31, art. 3823. (In Russ.)
5. Register of NPOs. URL: <https://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (date of the application: 08.09.2023). (In Russ.)
6. Information Openness of NPOs. URL: <https://www.admsr.ru/news/6569/304904/> (date of the application: 08.09.2023). (In Russ.)
7. Information Openness of NPOs. URL: <https://songo63.ru/2017/05/18/informatsionnaya-otkrytost-nko/> (date of the application: 08.09.2023). (In Russ.)
8. NPOs – Laws of Development. URL: <https://nkozakon.ru/knowledge-base/nko-koordinaty/> (date of the application: 08.09.2023). (In Russ.)
9. Dyganov A. G., Pashina A. D. et al. Informational Openness of Non-Profit Organizations: Methodological and Practical Recommendations. Kazan: Konvers, 2020. (In Russ.)

Сведения об авторах:

Л. И. Бемянская – кандидат юридических наук, ведущий советник Департамента законодательства и правоприменения в сфере некоммерческих организаций Министерства юстиции РФ.

С. А. Сайгушинская – ведущий советник Департамента по защите национальных интересов от внешнего влияния Министерства юстиции РФ.

Information about the authors:

L. I. Belyanskaya – PhD in Law, Leading Adviser, Department of Legislation and Law Enforcement in the Field of Non-Profit Organizations, Ministry of Justice of the Russian Federation.

S. A. Saigushinskaya – Leading Adviser, Department for the Protection of National Interests from External Influence, Ministry of Justice of the Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 09.10.2023; одобрена после рецензирования 10.11.2023; принята к публикации 16.11.2023.

The article was submitted to the editorial office 09.10.2023; approved after reviewing 10.11.2023; accepted for publication 16.11.2023.