



АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

С. Дьяченко

**ВЛАСТЬ И НПО В КАЗАХСТАНЕ:
СТРАТЕГИЯ, ФОРМЫ
И МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА**

Учебное пособие

Астана - 2006

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

С. Дьяченко

**ВЛАСТЬ И НПО В КАЗАХСТАНЕ:
СТРАТЕГИЯ, ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ
СОТРУДНИЧЕСТВА**

Учебное пособие

АСТАНА – 2006

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

С. Дьяченко

**ВЛАСТЬ И НПО В КАЗАХСТАНЕ:
СТРАТЕГИЯ, ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ
СОТРУДНИЧЕСТВА**

Учебное пособие

АСТАНА – 2006

ББК 66.3 (5 Каз) 12

Д 93

**Рекомендовано к печати Ученым советом
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан**

Рецензенты:

Биекенов М.А., доктор политических наук;

Джунусова Ж.Х., доктор политических наук.

Дьяченко С.

Д 93 **Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы
сотрудничества: Учебное пособие.** - Астана: Академия гос. упр.
при Президенте РК, 2006. – 167 с.

ISBN 9965-797-11-0

Учебное пособие содержит краткое авторское изложение программы специального учебного курса «Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы сотрудничества». Особое внимание обращается на ключевые проблемы взаимодействия гражданского общества и государства, определяется место изучаемой проблемы в общей системе политологического знания.

Рассматриваемые вопросы, представленные в контексте развития институтов гражданского общества Республики Казахстан, дают слушателям объективное представление о процессе модернизации политической системы, формировании новой модели взаимоотношений государства и неправительственного сектора в контексте развития полноценного гражданского общества.

Данное пособие предназначено для преподавателей, аспирантов и студентов-политологов, слушателей Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, государственных служащих, политиков и общественных деятелей, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами развития неправительственного сектора в Республике Казахстан.

ББК 66.3 (5 Каз) 12

Д $\frac{0801000000}{00(05)-06}$

ISBN 9965-797-11-0

© Дьяченко С., 2006

© Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан, 2006

ВВЕДЕНИЕ

Представляется, что одной из заметных тенденций развития современного мира является возрастающая роль неправительственных организаций (НПО) в экономике, социально-культурном развитии и политике. Этот феномен характерен для большинства государств, находящихся на различных уровнях социально-экономического и политического развития. В целом, рост неправительственного сектора можно охарактеризовать как глобальный феномен. Изучение комплекса социально-экономических и политических изменений, связанных с возрастанием роли НПО в мире на современном этапе, показывает, что т.н. «третий» сектор является важным элементом трансформации обществ.

С учетом передового мирового опыта и современных тенденций развития ведущих государств мира в Казахстане предпринят ряд масштабных общественно-политических преобразований. Одним из главных векторов государственного развития стала смена парадигмы взаимодействия власти и неправительственного сектора от неустойчивого диалога к взаимовыгодному сотрудничеству.

В своем Послании народу Казахстана от 1 марта 2006 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев подчеркнул: «Мы должны активно привлекать НПО на развитие социальной сферы, для контроля исполнения программ развития страны» [1].

Очевидно, что конструктивное сотрудничество власти и НПО является залогом полноценного функционирования гражданского общества. Как показывает опыт, большое значение для углубления процесса либерализации общественных отношений в стране имеет проведение в 2003 году Гражданского форума. Форум стал действенным диалоговым полем между властью и неправительственным сектором, в рамках которого рождаются и переходят в реальную программу действий многие актуальные вопросы развития гражданского общества. Проведение форума явилось демонстрацией большого внимания, уделяемого государством сотрудничеству с НПО и возросшей роли неправительственного сектора в современном Казахстане.

Второй Гражданский форум, прошедший в сентябре 2005 года, стал свидетельством того, что налаживание конструктивного диалога между властью и НПО в целом состоялось. В своем выступлении на втором Гражданском форуме Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев отметил, что «за этот короткий период мы заложили основы крепких партнерских отношений государства и неправительственного сектора, добившись решения многих задач» [2]. В перспективе проведение форума должно стать положительной традицией, которая во многом будет способствовать развитию продуктивных взаимоотношений между государством, НПО и бизнесом. Практические же результаты форума во многом способствовали гармонизации межсекторного взаимодействия в стране.

В пособии «Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы сотрудничества» рассмотрены теоретические аспекты гражданского общества и межсекторного взаимодействия, дан обзор и анализ мирового опыта взаимодействия власти и неправительственного сектора и, что особо важно, особенности государственной политики Республики Казахстан в отношении НПО. В процессе раскрытия тематики дана объективная оценка современного межсекторного взаимодействия, осуществлена попытка выявления существующих актуальных проблем и вызовов в данной сфере, а также очерчены контуры ее дальнейшего развития.

Очевидно, что необходимость формирования новой модели взаимоотношений власти и НПО продиктована необходимостью дальнейшего проведения демократических реформ, разработки новых подходов в решении проблем социального сектора и повышения гражданской ответственности. Поэтому материалы учебных разделов дают не только ответы на поставленные концептуальные вопросы, но и удовлетворяют насущную потребность в практических знаниях различных аспектов развивающегося сотрудничества между властью и НПО в Республике Казахстан.

Содержание разделов пособия предназначено для ориентации слушателей в знаниях по конкретной учебной программе. Это определяет логику изложения конкретной темы, концентрирует внимание слушателей на стержневых проблемах и

помогает им в формировании основ политологического мышления, навыков творческого поиска.

Думается, что учебное пособие может быть полезным для всех обучающихся в рамках программ по исследованию актуальных проблем взаимодействия гражданского общества и государства.

ТЕМА 1. РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗВИТИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: МИРОВОЙ ОПЫТ И КАЗАХСТАН

1. Неправительственная организация (НПО) и межсекторное взаимодействие: теоретические и практические аспекты понятий.

2. Становление института неправительственных организаций в странах мира и на постсоветском пространстве.

3. Эволюция неправительственного сектора в Республике Казахстан.

1. Гражданское общество рассматривается в политологии как одна из центральных, основополагающих категорий изучения взаимодействия политической и социальной сфер. Нельзя не отметить, что в настоящее время существует множество подходов к его определению. Чаще всего под гражданским обществом понимается общий интерес и общая воля, которые концентрируются в таком институте, как государство [3]. Бытует и другая формулировка, согласно которой гражданское общество – сфера социальной жизни, в которой люди взаимодействуют самостоятельно и автономно по отношению к государству [4].

Согласно следующей же интерпретации, гражданское общество – это общность свободных, равноправных людей, каждому из которых государство обеспечивает юридические возможности быть собственником, пользоваться экономической свободой и надежной социальной защитой, а также принимать участие в политической жизни [5].

Под гражданским обществом понимают также особую, отдельную от государства и рынка сферу добровольной общественной активности, которая, однако, является не их противопоставлением, а своеобразным дополнением. Его сущность – это самоорганизация и участие граждан, их ассоциаций в обсуж-

дении и решении общественных проблем, их добровольная активность, результатом которой является, в частности, давление на государственные органы. Это участие и активность не должны выходить за границы закона [6].

С другой стороны, считается, что *гражданское общество* – это, во-первых, находящаяся на определенной стадии развития консолидация социума, включающая комплекс добровольно сформировавшихся первичных негосударственных объединений индивидов в различных сферах жизнедеятельности общества.

Во-вторых, это совокупность негосударственных отношений в обществе – экономических, политических, социальных, семейных, национальных, духовных, нравственных, религиозных, производственных, личных, обычаи, традиции и нравы людей.

В-третьих, это сфера самопроявления свободных индивидов и их объединений, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти. Все эти элементы гражданского общества тесно интегрированы, взаимозависимы и взаимообусловлены [7].

Когда возникло гражданское общество? На этот вопрос отвечают по-разному: одни считают – с возникновением человечества, другие – с возникновением государства, третьи – в капиталистическом обществе. История свидетельствует, что зачатки гражданского общества формируются на заре человечества, значительно раньше государства. Считается, что первые проявления гражданского общества формировались путем возникновения простейших, немногочисленных и неустойчивых объединений людей для совместного добывания пищи, строительства жилья, изготовления предметов одежды и быта и т.д.

С развитием производственной и других сфер жизнедеятельности объединения людей становятся все более многочисленными, функционально разнообразными, устойчивыми. Люди все более понимают, что только в рамках общины они могут успешно обеспечить удовлетворение своих потребностей и само существование, только труд на пользу общины дает возможность и право участвовать в решении общинных дел. Община по существу совпадает с гражданским обществом.

На определенной стадии развития гражданское общество для защиты своих же интересов создает государство, поддерживает его существование и в определенной мере контролирует его. Пока гражданское общество пребывает в аморфном состоянии, государство, набирая силы, в определенной мере поглощает его и становится единым вершителем судеб всех своих граждан. Само же государство в этот период, как это на первый взгляд ни парадоксально, не отличается стабильностью именно потому, что гражданское общество еще не созрело [8].

По мере обострения социальных противоречий ускоряется, активизируется формирование различных структур гражданского общества. Гражданское общество добивается законодательного упорядочения и регулирования отношений между ним и государством, вынуждает государство создавать определенные гарантии для наиболее обездоленных, устанавливает и поддерживать некоторый консенсус в обществе на основе базисных социальных ценностей: свобод, прав, экономической независимости человека.

По мнению польского социолога Е. Шацкого, гражданское общество характеризуется присутствием в общественной жизни таких ценностей и явлений, как правда, независимость мышления, совесть, гражданская смелость, добровольное сотрудничество, спонтанность, договор, плюрализм, терпимость, сознательная дисциплина [9].

Как считает российский политолог Н. Бухарин, гражданское общество является мостом между частной и публичной сферой. Оно призвано заполнить пространство между рынком и государством. Институты гражданского общества используют возможности и государства, и бизнеса в интересах общества, соединяют воедино государство, частный сектор и общество, они уничтожают барьер между ними, способствуют взаимному диалогу [10]. Таким образом можно согласиться, что наиболее рельефно гражданское общество проявляет себя в социально-экономической сфере – в негосударственных формах процессов производства, воспроизводства, обмена, распределения, потребления и т.д. Не было государства – эти процессы шли. Переживает ли государство подъем, стабильное развитие,

расцвет или упадок – экономические процессы разными темпами, с разной интенсивностью, но идут.

И с точки зрения интенсивности этих относительно независимых от государства процессов, и с точки зрения многообразия форм их функционирования, и с позиции качества и активности участвующих в них граждан, представляется бесспорным, что экономическая деятельность людей составляет основу жизни всего общества – и гражданского общества и государства [11].

Институты гражданского общества оказывают большое содействие органам государственной власти в поддержании внутриполитической стабильности. Это обусловлено тем, что государственные органы не всегда в состоянии предвидеть все потребности населения и принимать своевременные и адекватные меры по их удовлетворению, тогда как институты гражданского общества способны гораздо оперативнее и эффективнее реагировать на них.

Деятельность институтов гражданского общества позволяет сглаживать противоречия в обществе, которые нередко приобретают политическую окраску [12]. К примеру, в полиэтническом Казахстане наличие подобных институтов, существующих, в частности, в виде национально-культурных центров, имеет особую ценность, так как именно их деятельность вносит много полезного в утверждение в обществе обстановки терпимости и согласия.

Существование сильных институтов гражданского общества создает предпосылки для налаживания равноправного сотрудничества в его отношениях с государством, обеспечивая широкое вовлечение граждан в общественно-политическую жизнь. Выполняя подобные функции, они могут выступать фактором долговременной политической стабильности.

В целом, институты гражданского общества благоприятствуют усилению возможностей граждан в объединенной форме принимать участие в решении вопросов, часто затрагивающих их непосредственные жизненные интересы. Это рождает в них чувство социальной удовлетворенности и идентификации с политической системой, сокращая дистанцию с властью.

Комплекс развитых элементов гражданского общества

становится мощным проводником, адекватно реагирующим и сглаживающим разнонаправленные импульсы, идущие со стороны различных слоев населения. Первичные институты гражданского общества: семья, школа, мечеть, церковь, разного рода добровольные организации, союзы и т.д. играют ключевую роль в определении норм и границ, способных нейтрализовать деструктивные потенции соперничества различных сил и направлять их в конструктивное русло.

Логика поступательного развития политических реформ в сторону демократизации требует установления между государственным и гражданским секторами разнообразных и многочисленных связей, т.к. каждая сторона выполняет определенные функции и задачи в регулировании внутривластных процессов.

Государственная власть контролирует или регулирует практически все общественные сферы, но в то же время граждане обладают большими возможностями влиять на власть и политику, которую она проводит. Таким образом, население имеет возможность влиять на органы государственной власти двумя путями – прямым и косвенным. Первый путь прямых действий предполагает разного уровня выборы, голосование и референдумы.

Второй косвенный путь влияния, как правило, реализуется посредством следующих субъектов:

- неправительственные организации (НПО);
- политические партии (через деятельность политических и общественных лидеров);
- группы интересов и лоббистские группы;
- средства массовой информации и т.д.

Как видно, указанные субъекты гражданского общества играют важную связующую, коммуникативную роль в системе взаимоотношений «власть-общество».

Понятно, что население выступает как объект воздействия государственной политики, и его требования к работе органов государственной власти постоянно повышаются. Поэтому последние должны объективно оценивать – что и насколько эффективно они делают для реализации внутренней политики и решения общественно-политических проблем. Следовательно,

необходимость установления между государственными органами и институтами гражданского общества разнообразных и многочисленных связей очевидна.

Принципиальным признаком, по которому можно судить о возможностях развития гражданского общества в той или иной стране, является способность ее населения к социально-культурной и политической самоорганизации. В начале XXI века развитой страной может считаться только та, в которой все решения относительно организации жизни и деятельности принимаются на основе проработки содержания во всех слоях общества. При этом нижние этажи, в соответствии с разработанным на Западе принципом субсидиарности, [13] определяют «содержание и материал» верхних, а не наоборот.

Логика либерализации политической системы любого государства направлена на расширение не только участия граждан в общественно-политической жизни, но и их интеграции в систему властных отношений в рамках норм, очерченных конституцией страны. В этом смысле развитие неправительственного сектора является неотъемлемым атрибутом трансформируемого общества, непосредственно поощряющим и расширяющим методы взаимодействия институтов гражданского общества с властью.

В последнее время неправительственные организации оказались в центре многочисленных исследований, направленных на изучение жизнеспособных процессов социального, экономического и политического развития государства. Так, американский эксперт по менеджменту П. Друкер считает, что «...организации социального сектора преследуют особую цель. Задача государства – разрабатывать правила и вводить их в действие силой закона. Задача бизнеса – зарабатывать деньги. Задача организаций социального сектора – способствовать здоровью и благополучию человека» [14].

Во многих развивающихся странах мира, несмотря на многовековую историю существования, неправительственные организации, являющиеся субъектами т.н. «третьего» сектора, получили развитие и признание лишь в последнее десятилетие. Считается, что в регуляции общественных отношений именно НПО являются эффективным посредником между государ-

ством и гражданами, выполняя многие важные функции в социальных процессах и преобразованиях.

Гражданское общество для того, чтобы эффективно действовать, должно быть структурировано, поэтому негосударственные, неприбыльные объединения и организации являются важной частью такого общества. Вне всякого сомнения, количество, состояние и эффективность деятельности неправительственных организаций (НПО) – это один из показателей развития гражданского общества. Существующие споры касаются связи между гражданским обществом и неправительственными организациями: создают ли НПО гражданское общество или наоборот. К примеру, специалисты американской неправительственной организации «Фридом Хауз» считают, что гражданское общество создает условия для возникновения и деятельности НПО, т.к. усиливают жизненность гражданского общества [15].

Надо иметь в виду и то, что в строгом смысле аббревиатура «НПО» не является юридическим термином. Использование же термина устоялось в практике во многом благодаря тому, что он широко употребляется в документах Организации Объединенных Наций, Всемирного Банка, и ряда других международных организаций для обозначения неправительственных, некоммерческих объединений, занимающихся вопросами развития и пропаганды.

В Республике Казахстан термин «неправительственная организация» получил распространение, главным образом, с подачи международных донорских организаций, заменив отечественные названия самодеятельных или независимых общественных объединений.

Можно признать, что общепринятой, универсальной терминологии для полного описания всего сектора НПО пока не существует. В разных странах в состав неправительственных организаций включаются, а также исключаются из него различные организации и общественные образования. В узком смысле слова, применительно для каждого государства, термин «неправительственная организация» (НПО) обозначает только формально организованную и юридически учрежденную организацию, которая признается юридическим лицом в той правовой системе, где она была учреждена [16].

В общем, принято считать, что НПО – это открытые некоммерческие организации, не ограниченные профессиональной спецификой (поэтому к НПО не относятся профсоюзы) и не стремящиеся к государственной власти (поэтому к НПО не относятся политические партии) [17].

Другими словами, неправительственный сектор – это форма общественной самостоятельности, которая юридически оформлена соответствующей регистрацией в государственных органах. Как правило, НПО ставят перед собой вполне конкретные, социально значимые цели и задачи, и руководствуются ими в своей деятельности, заполняя незанятые государственными структурами ниши в социально-экономическом развитии государства.

Неправительственные организации отличаются друг от друга по организационно-правовой форме, по сфере приложения сил, по размерам имеющихся в их распоряжении средств, по влиянию и общественной значимости [18]. Существует некий общепризнанный перечень тех критериев, по которым организация не может быть включена в число неправительственных. Но перечень признаков, по которым организации могут быть включены в число НПО, настолько широк, что его достаточно трудно структурировать.

Как представляется, наиболее важным признаком, по которому организация не может входить в состав неправительственного сектора, является ее государственный статус. Таким образом, если организация входит в состав государственных структур, она не может считаться НПО, даже в случае схожей специфики деятельности.

Второе повсеместно признаваемое требование – организация не должна преследовать цели получения материально-финансовой прибыли. В уставе такой структуры или в законодательстве, регламентирующем деятельность организаций данного типа, не должно быть положения, предусматривающего также распределение прибыли или заработанных средств.

Развитые страны мирового сообщества рассматривают НПО как ключевой и наиболее мобильный элемент гражданского общества. «Третий» сектор возник в них как дополнительный механизм регулирования общественных отношений.

Сегодня НПО поддерживают три типа взаимоотношений с общественностью:

- через добровольные затраты времени и труда;
- финансовые пожертвования;
- образовательные и пропагандистские мероприятия.

Во многих странах мира правительства способствуют развитию неправительственного сектора с целью снижения бюджетного дефицита. Мировая практика свидетельствует, что наиболее эффективным механизмом преодоления социальных проблем является развитие системы «социального партнерства». В развитых странах, а также ряде транзитных стран признается факт, что субъекты гражданского общества являются более гибкими структурами, по сравнению с государственными органами. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать им средства в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные организации самому [19].

Таким образом, происходит межсекторное взаимодействие, постепенно переходящее в диалог, партнерство и далее в обоюдовыгодное сотрудничество.

Само же построение и развитие взаимоотношений между неправительственным сектором и государством обычно происходит в нескольких формах.

Первая форма взаимодействия неправительственного сектора и государства – конкуренция. При такой форме государство, рассматриваемое, прежде всего, как политический институт, свои основополагающие политические, социальные и иные функции выполняет для укрепления позиций достигшей власти группы. Эта основная задача государственной политики и определяет характер отношений государства и НПО – ограничение деятельности неправительственного сектора. В результате, характер и зона контактов государства с институтами гражданского общества определяются политической властью. Данная форма взаимоотношений характерна, прежде всего, для трансформирующихся обществ, и наиболее ярко проявилась в странах посттоталитарного пространства, к примеру, в государствах Восточной Европы.

Вторая форма взаимодействия неправительственного

сектора и государства – партнерство (равноправное/неравноправное). Данная форма предполагает иную стратегию взаимоотношений: государство выступает как структура, имеющая своей главной целью управление, урегулирование всех сфер общественной жизни, руководствуясь общесоциальными задачами, критериями общественной пользы и экономической эффективности. В этой связи НПО рассматриваются в качестве партнера при решении проблем в различных сферах. Степень государственного вмешательства в функции неправительственного сектора будет зависеть от подходов в управлении общественными делами. Данные формы взаимоотношений имеют место в некоторых странах Западной Европы, в частности, в Германии и во Франции.

Третья форма взаимодействия неправительственного сектора и государства – сотрудничество. При такой форме государство представляет собой некий институт, обеспечивающий управление различными субъектами, предоставляющий определенные услуги населению в политической, экономической, социальной и иных сферах для удовлетворения потребностей членов общества. Тем самым государство передает НПО право на выполнение ряда услуг в различных сферах. Данная форма взаимодействия активно функционирует в Великобритании [20].

Таким образом, специфика статуса НПО и, в частности, их возможности не позволяют им реализовать свой потенциал в полной мере без прямого взаимодействия с государственным и бизнес-секторами. Как следствие, возникает настоятельная потребность в создании таких условий развития гражданского общества и его элементов, в частности НПО, чтобы оно могло вести диалог как внутри частного сектора, так и вступать в межсекторное взаимодействие, вести диалог с властью и бизнесом.

Иначе говоря, требуется отработанный и вызывающий доверие механизм формирования широкого диапазона организационных, социальных, политических и экономических каналов межсекторного взаимодействия, вплоть до формирования диалоговых платформ на региональном, государственном и межгосударственном уровнях.

В этом контексте неправительственные организации выполняют следующие функции:

- выступают посредниками между государством, различными социальными группами и отдельными гражданами, защищая их права и интересы;

- препятствуют монополизации государством политической, экономической и других сфер жизни общества, обеспечивая общественный контроль за деятельностью государства и его структур, в том числе по соблюдению ими требований отечественного и международного законодательства;

- содействуют уменьшению произвола в сфере экономики, смягчению негативных процессов в социальной сфере, поддерживая в обществе социальную стабильность;

- перераспределяют и содействуют рациональному использованию имеющихся в обществе и в государстве ресурсов, не преследуя цели получения прибыли;

- создают и привлекают дополнительные финансовые, материальные, интеллектуальные и другие ресурсы, которые направляют на удовлетворение частных и общих интересов;

- содействуют распространению знаний, норм и ценностей гражданского общества, развитию плюрализма;

- способствуют доведению до государственных органов мнения общественности по различным социальным, экономическим и другим проблемам;

- составляют механизм непосредственной реализации социальных инициатив граждан, обеспечивают подготовку профессиональных кадров, в том числе и для государства [21].

Сотрудничество государства и государственных органов с неправительственными организациями служит важным фактором повышения эффективности использования материально-финансовых средств, в особенности выделяемых на социальные нужды.

В экспертной среде существует мнение, что для налаживания действенных, а не декларативных механизмов взаимодействия государственных органов с НПО необходимо следующее: установление доверительных отношений между НПО и органами государственной власти; пересмотр законодательной базы; создание диалоговой площадки государство-

НПО; выделение целевого финансирования; оказание административной поддержки и др.

В целом же участие НПО в регулировании социального развития, обеспечении реализации его демократического вектора и прогресса в общественных отношениях заключается в кристаллизации новых идей общественного развития; разработке новых социальных технологий, постановке и решении общественных проблем; решении социальных проблем, которые государство, в силу объективных причин, не способно решить; в защите прав граждан и развитии правового государства [22].

Здесь же представляется возможным выделить некоторые типы механизмов взаимодействия институтов гражданского общества, органов государственной власти и бизнеса, характерные для большинства транзитных стран.

Первый тип включает традиционные механизмы взаимоотношений граждан и власти, которые применяются без значительных изменений с тоталитарных времен. Этот способ взаимодействия состоит в том, что власть выделяет из всех институтов гражданского общества несколько «управляемых», «элитарных», которым средства предоставляются на безальтернативной основе, эффективность их использования практически не контролируется. Подобная система выгодна государству тем, что позволяет без особых интеллектуальных и организационных усилий создать иллюзию активной социальной работы и при этом иметь определенное число подконтрольных «общественных» организаций. Как правило, подобный тип межсекторного взаимодействия существует на ранних этапах транзитного процесса в государстве.

Второй тип представляет смешанную модель, при которой механизм взаимодействия сочетает в себе как традиционные, от тоталитарного прошлого, так и современные демократические признаки. В каждой стране баланс элементов разнится в зависимости от особенностей социально-политического развития.

Третий тип предполагает развитие инновационных механизмов взаимодействия и характерен также и для демо-

кратически развитых государств. Эти механизмы можно разделить на пять основных групп:

- конкурсные механизмы, в соответствии с которыми взаимодействие происходит при условии, что НПО выигрывают конкурс. Сюда относятся государственные социальные заказы, государственные и местные гранты, различные конкурсы социальных проектов, гражданских инициатив и т.д.;

- социально-технологические механизмы, которые предполагают использование в качестве основы некие заново созданные или заимствованные из-за рубежа социальные технологии, то есть новые методы воздействия на общество, способствующие более эффективному решению социальных проблем;

- организационно-структурные механизмы заключаются в создании властью совместно с общественными организациями новых юридических лиц, которым делегируется часть функций по решению совокупности социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти;

- процедурные механизмы взаимодействия состоят в определении правил сотрудничества институтов гражданского общества (в первую очередь НПО) и власти при решении отдельного класса задач. Такие процедуры формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются специальным соглашением;

- комплексные механизмы представляют собой системы взаимодействия, имеющие признаки, как минимум, любых двух вышеперечисленных механизмов [23].

Использование указанных механизмов межсекторного взаимодействия не только позволяет с тем или иным успехом своевременно решать широкий диапазон возникающих в обществе проблем, но и, так или иначе, стимулирует развитие как институтов гражданского общества, так и государственной системы.

2. Исторически в разных странах складывались различные модели возникновения, развития и функционирования НПО. Как предполагается, формирование первых предшественников современных НПО началось несколько столетий назад с низовых уровней местных сообществ, состоящих иногда из

самого малого числа людей – не более десяти. Очень часто целью подобного объединения являлась взаимопомощь или благотворительность. Как правило, это были объединения, основанные на религиозной почве.

В силу своей популярности и результативности уже к XIX в. благотворительные организации Европы и Северной Америки стали играть более важную роль в обществе, преобразовываясь в крупные по тем временам структуры, деятельность которых часто имела международный характер. Первыми светскими добровольными организациями, занимающимися вопросами социально-экономического развития, были «Американская медицинская организация» (1847 год) и лондонская ассоциация «Спасите детей», организованная в 1919 году и известная сегодня как SCF/UK.

В последующем в процессе развития общественных отношений наметилась отчетливая тенденция к определенной политизации подобных объединений. К примеру, имеющие давнюю историю Национальный совет французских предпринимателей и Национальная ассоциация промышленников США, направили свою деятельность на осуществление контроля за государственным аппаратом и стали наиболее мощными группами давления на политическую элиту [24].

В течение нескольких столетий существования НПО роль этих организаций претерпела серьезные изменения: из традиционно благотворительных организаций НПО трансформировались в организации, ориентированные на социальные перемены.

Представляют исторический интерес и иные формы общественных объединений, являющихся прообразами современных НПО. Данные объединения представляли собой различные общества и клубы, к примеру, такие как философские, политологические, объединения экономистов и других категорий деятельных граждан. Особенность деятельности такого рода общественных объединений состояла, в частности, в том, чтобы путем долгих дискуссий в них рождались и создавались разнообразные теории социально-политического развития общества и государства.

В XX столетии после Второй мировой войны начали появ-

ляться клубы несколько иной направленности, которые можно подразделить на две категории.

Первые – так называемые «чистые» – клубы по профессиональным интересам и позициям, которые старались сохранить относительную аполитичность, не выходить на политическую арену, хотя это им не всегда удавалось.

Вторые – это элитные клубы, куда входили главным образом аристократы, высокопоставленные чиновники, интеллектуальная элита и другие. Следует отметить их закрытость, немногочисленность, но вместе с тем достаточно высокую влияние. В настоящее время такие клубы используются политиками в качестве дополнительных механизмов поддержки связей с элитой общества в целях лоббирования определенных интересов.

Хотя исторические корни общественных организаций уходят к миссионерским движениям XIX века, они начали играть заметную социальную роль только в начале 1960-1970-годов, значительно пополнив в эти годы свои ряды [25]. Этот период характеризуется значительным ростом числа подобных организаций, а также дифференциацией сфер их деятельности и методов достижения целей. Некоторые организации, созданные в то время, продолжают действовать и в настоящее время, другие же прекратили свою деятельность после выполнения каких-либо локальных задач и реализации интересов определенных общественных групп.

Однако степень политизации этих организаций и движений всегда была далеко не одинаковой. Так, одни выступали за реализацию политических прав, политических реформ, другие – за улучшение социально-экономического положения, а третьи – за возрождение или изменения в духовной жизни, защиту природы и решение других проблем, мало связанных с политикой. Например, некогда популярные, неформальные молодежные движения фанатов, хиппи, панков и другие подобные группы, удовлетворяющие различные духовно-нравственные и культурно-эстетические потребности и устремления отдельных общественных групп. В настоящее время подобные объединения практически не влияют на характер общественных отношений, так как, являясь определенной формой протестного

поведения, они очень часто становятся способом коллективной самоизоляции.

Иногда подобным организациям или движениям очень трудно дать политическую, социально-экономическую или социально-ценностную характеристику. Некоторые западные политологи, определяя их как латентные группы, считают, что они все же могут, открыто или скрытно, в разной степени влиять на политику, а при соответствующих условиях и превратиться в самостоятельную политическую силу.

Значительное количество движений, организаций и клубов объединяют индивидов, как правило, по принципу схожих условий жизни и быта. В основном это объединения пенсионеров, ветеранов и отставников из армии, домохозяек, верующих и других. Главной их целью является улучшение экономического положения, повышение жизненного уровня, но нередко подобные требования дополняются и политическими. Так, в период выборов кандидаты в депутаты стараются заполучить голоса членов этих организаций, поскольку доля их электорального участия составляет примерно 20 % от числа избирателей, что является немалым показателем.

Рассматривая НПО как субъект общественно-политических отношений, представляется возможным выделить и специфику их функционирования. Она заключается в том, что, в отличие от политических партий, подобные объединения всегда отличались организационной рыхлостью, непостоянным членством, отсутствием долговременных программ и стихийностью в действиях.

Тем не менее, на определенном этапе развития и при определенных условиях, деятельность НПО может иметь сильное влияние на общественно-политическую жизнь страны. Поэтому в современной западной политологии существует отдельное направление, изучающее эти движения и организации, их эволюцию, особенности функционирования и роль в государстве.

Анализируя современную историю развития гражданского общества, стоит рассмотреть масштабный мировой опыт привлечения НПО в систему общественно-политических отношений для решения широкого спектра задач.

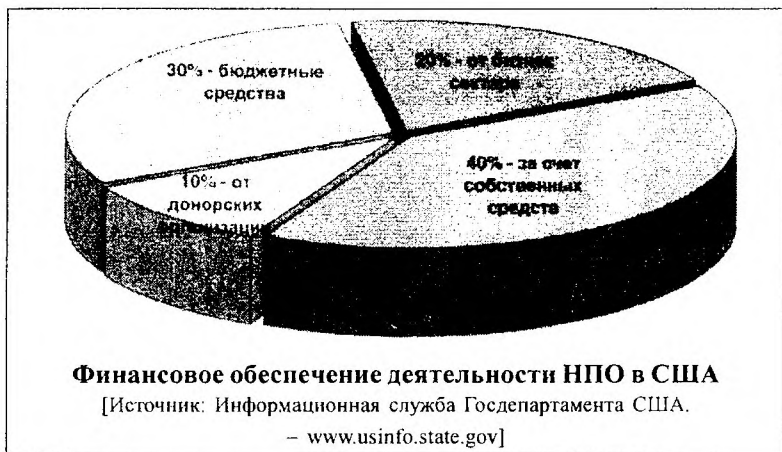
Предполагается, что одна из самых развитых структур

гражданского общества в мире сегодня действует в Соединенных Штатах Америки, где миллионы граждан занимают активную позицию, участвуя в работе множества неправительственных организаций, в том числе принимая на себя ряд функций, которые, к примеру, в европейских странах осуществляются государственными учреждениями [26].

Общий ежегодный доход третьего сектора США – 486 млрд. долл., что соответствует 6,7 % национального дохода. Доходы американского неправительственного сектора превышают размеры экономики большинства стран мира, включая, например, такие страны, как Индия, Австралия, Канада, Нидерланды, Испания. Если же сравнивать доходы третьего сектора США с объемом доходов некоммерческих секторов многих других стран, то соответствующий показатель американских НКО равен доходам некоммерческих секторов Японии, Германии, Великобритании, Франции, Нидерландов, Австралии, Аргентины и Бразилии, вместе взятым [27].

К неправительственным организациям в США, в частности, относится половина больниц, четверть домов престарелых, примерно половина образовательных учреждений, 70 % учреждений в сфере отдыха и рекреационных услуг, 90 % оркестров и оперных театров, 70 % помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий. Ежегодно в качестве пожертвований американские НКО получают от частных лиц и корпораций 212 млрд. долл., при этом 110 млн. человек (56 % населения старше 18 лет) являются добровольцами в третьем секторе.

Доходы ряда собственно американских организаций далеко превосходят доходы как крупнейших международных НКО, так и крупных коммерческих корпораций. Самая могучая в экономическом отношении некоммерческая организация США, Lutheran Services in America, в 2001 г. имела доход в 7 млрд. 655 млн. долл. [28].



Интересен опыт построения неправительственного сектора в *Канаде*, который включает благотворительные, волонтерские и другие многочисленные организации, объединенных в единое целое по причине некоммерческого характера их деятельности. Деятельность растущего некоммерческого сектора Канады касается самых различных сфер – от образования, помощи бедным и инвалидам, многодетным семьям до миротворчества и даже внешней политики страны. Весьма сильны в Канаде НПО в сферах здравоохранения, экологической безопасности, поддержания тендерного равенства, разрешения семейных конфликтов, а также, что не характерно для других стран, помощи иммигрантам, прибывающим ежегодно в страну. Среди НПО – известная во всей Северной Америке Армия спасения (Salvation Army), оказывающая непосредственную помощь беднякам и бездомным, Канадское противораковое общество (Canadian Cancer Society), имеющее общенациональную сеть и многие другие.

Количество неправительственных организаций в Канаде за последние годы динамично растет. За последнее десятилетие число их, по данным государственной статистики, выросло на 45 %. Показательно и то, что 75 % таких организаций являются собственно канадскими, а 25 % – филиалами международных, прежде всего американских и британских, что говорит о высокой интернационализации общественного движения в Канаде.

Деятельность некоммерческого сектора, как считают сами канадцы, способствует росту гражданского самосознания, вовлечению рядовых граждан в решение важнейших национальных и местных задач и, в частности, прививает молодым людям, стремящимся активно участвовать в социально-политической жизни навыки лидерства. Неправительственные организации формируют свою особую политику, влияя на правительство и предоставляя аналитическую информацию общественности. Таким образом, широкие круги канадского общественного мнения приобщаются к процессу принятия решений, что является показателем гражданской зрелости в Канаде [29].

Европейский опыт строительства неправительственного сектора во многом вторичен при всей своей самостоятельности, поскольку в вопросах формирования гражданского общества после Второй мировой войны европейцы опирались, главным образом, на практику и помощь США, где эти вопросы как теоретически исследовались, так и практически реализовывались. При этом в Европе активно поддерживаются гражданские инициативы, направленные на дальнейшее развитие общественных структур, как на муниципальном, так и на общегосударственном уровнях [30].

В частности, в *Германии*, неправительственные организации исторически играли роль инструмента для сглаживания противоречий между различными слоями населения – бедными и богатыми гражданами, так как они в большей мере способствуют решению социальных проблем, нежели благотворительность и меценатство. К середине 90-х годов прошлого века в неправительственном секторе было занято более 2 миллионов немецких граждан, сейчас же этот показатель значительно увеличился.

В *Великобритании* традиции неправительственных организаций берут начало с XIX века, а сам «третий» сектор представляет собой влиятельную отрасль экономической деятельности и наиболее известные неправительственные организации имеют доход, исчисляемый десятками миллионов фунтов. Всего в Великобритании зарегистрировано почти двести тысяч благотворительных организаций.

Особый интерес представляет опыт *Швеции* по организации

взаимодействия правительства и общественных организаций, к примеру, молодежных советов, финансируемых из бюджета. В этой стране при отсутствии позитивных результатов деятельности молодежных организаций – их финансирование прекращается.

В Европе гражданское общество явилось инструментом проведения политических преобразований и в контексте этого основными задачами европейских НПО являются обеспечение демократического развития и защита достижений процесса демократизации. В двадцати двух странах Европы сегодня функционируют более трех миллионов неправительственных организаций и около ста тысяч различных фондов.

В 1990-е годы в странах *Центральной и Восточной Европы* на смену общественным движениям и стихийным инициативам пришли неправительственные организации, фонды, объединения и т.д., как новые проявления гражданского общества. Возникли десятки тысяч неправительственных организаций. В 2003 г. в *Венгрии* было зарегистрировано более 68 тыс. НПО, в *Чехии* – 55 тыс., в *Польше* – 41,5 тыс., в *Румынии* – более 25 тыс., в *Сербии* – 24 тыс., в *Словакии* – более 21 тыс. и *Хорватии* – около 20 тыс. В большинстве стран региона организации, действующие в сфере политики, т.е. продвигающие гражданские ценности и гражданское участие, составляют меньшинство от всех неправительственных организаций. Это, прежде всего, правозащитные организации, деятельность которых сводится не только к правам человека в целом, но и к правам детей, женщин, инвалидов, заключенных. Важную роль играют такие НПО, которые распространяют в обществе идеи толерантности, ненасилия, социального мира и т.д.

Существуют НПО, которые занимаются мониторингом деятельности правительства, выборов, СМИ. В ряде стран региона в первой половине 1990-х годов значительная часть НПО переориентировалась на сферу широко понимаемых социальных услуг, на оказание благотворительной и гуманитарной помощи. В связи с переходом к рынку социальные функции и возможности государства сузились. Появились новые социальные проблемы – бедность, безработица, бездомные люди, наркомания. Эту в целом существенную нишу пытаются

заполнить НПО и религиозные организации. В Центральной Европе деятельность правозащитных организаций остается в тени, в то время как в *Албании, Боснии и Герцеговине, Крае Косово и Хорватии* их активность по-прежнему остается очень большой [31].

В странах исламского мира исторически неправительственные организации занимаются в основном благотворительной деятельностью – решением социальных проблем малообеспеченных слоев населения. В настоящее время только в *Иране* насчитывается более двадцати тысяч неправительственных организаций, некоторые из которых существуют на протяжении нескольких веков.

В *Египте*, согласно национальному законодательству, требуется, чтобы НПО получила разрешение Департамента государственной безопасности и Министерства социальных отношений, к чьей юрисдикции относится предполагаемая сфера деятельности НПО.

Неправительственные организации и межсекторное взаимодействие активно развиваются и в странах Азии. К примеру, в *Сингапуре* правительство помогает НПО в найме персонала, за номинальную арендную плату предоставляет им неиспользуемые правительственные здания, и также помогает НПО получать помещения в жилых массивах.

В *Индии* план национального развития предусматривает партнерство НПО и правительства в осуществлении программ борьбы с бедностью, четко признавая, что НПО могут выступать инициатором таких действий, организовывать благотворительные акции и мероприятия, привлекать граждан к планированию и разработке общественно значимых программ, обеспечивать необходимую поддержку для реализации программ развития.

В *Японии* некоторые категории НПО могут быть освобождены от уплаты ряда налогов. Например, освобождение от налогов предоставляется церковным и благотворительным организациям.

В *Таиланде* НПО, зарегистрированные в качестве фондов или ассоциаций, могут добиться освобождения от налогов, если в число их уставных задач входит благотворительность и они

не связаны с религией, образованием, здравоохранением или социальным обеспечением. Здесь НПО не могут получить освобождение от налогов в период до истечения трех лет с момента начала своей деятельности. В течение этих трех лет НПО обязаны тратить 75 процентов своих общих расходов на благотворительные цели. В итоге в Таиланде от уплаты налогов освобождены около двухсот НПО [32].

Во *Вьетнаме*, согласно президентскому Указу 1957 года, объединения должны получить разрешение на регистрацию «для того, чтобы способствовать учреждению объединений с законными целями, а также для защиты и сплочения народно-демократической системы».

В ряде стран правительства ограничивают действия НПО. Например, в *Аргентине*, *Эквадоре*, *Южной Корее* и *Тайване* НПО может быть зарегистрировано только в том случае, если соответствующее министерство решит, что цели, для реализации которых создается это НПО, будут способствовать общественному благосостоянию.

В *России* на настоящий момент зарегистрировано более трехсот тысяч неправительственных организаций, в которых работают порядка двух миллионов россиян. Российские НПО получили мощный импульс для развития в 1980-1990 годы, когда были пересмотрены методы взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества. Ежегодно от неправительственных организаций поддержку получают более тридцати миллионов российских граждан. Сегодня российский некоммерческий сектор – это более 600 тыс. НПО, которые работают на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Динамику роста лучше всего характеризует такой факт: в 1992 г. (в стартовом году реальных рыночных реформ) организаций «третьего» сектора насчитывалось всего около 14 тыс., причем в большинстве своем они являлись продуктом последнего этапа горбачевской перестройки [33].

Как показывают многочисленные исследования и практика, состояние и уровень развития неправительственных организаций стран Центрально-азиатского региона напрямую зависит от социально-экономических и политических показателей этих стран [34].

В *Кыргызстане* сегодня около двух тысяч НПО и они принимают на себя все больше социальных инициатив. Деятельность НПО также становится все более разнообразной, и они играют ключевую роль в реализации программ преодоления бедности и децентрализации. Условно кыргызские НПО можно разделить на пять категорий: ассоциации в защиту прав тех или иных групп населения, ассоциации по интересам, благотворительные организации, организации, работающие в процессе развития, и организации, объединяющие представителей национальных меньшинств. Кыргызским законодательством не предусмотрено понятие собственно неправительственной организации (НПО), которое в настоящее время является лишь заимствованием из международной практики. Исходя из действующих нормативно-правовых актов, под общественными объединениями государство определяет некоммерческие организации (юридические лица), создаваемые по инициативе граждан для удовлетворения своих духовных и иных нематериальных потребностей. Следует подчеркнуть, что общественные объединения, ориентированные на развитие общества, законодательством не выделяются [35].

В *Таджикистане* официально зарегистрировано четыреста НПО, среди них около тридцати социальных. Причина столь низкого количества НПО заключается в том, что до недавнего времени ставки госпошлин за регистрацию общественных объединений в Таджикистане являлись самыми высокими в СНГ. Результатом совместных действий НПО и государственных структур стало значительное снижение регистрационных взносов для НПО, что послужило дальнейшему развитию «третьего» сектора и расширению потенциала гражданского общества в Таджикистане. Однако в стране еще не завершен процесс реформирования законодательства, касающегося деятельности и регистрации НПО.

В *Узбекистане* на современном этапе существует порядка четырехсот НПО. Недостаточная развитость НПО в Узбекистане объясняется неполной политико-правовой обеспеченностью деятельности НПО. Закон Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях» пока не имеет четких механизмов реализации и

необходимых подзаконных актов и, по мнению узбекских экспертов, далек от совершенства. К настоящему времени в Узбекистане определился ряд направлений, над которыми активно работают НПО. Среди них решение гендерных проблем, поддержка материально-технической базы медицинских учреждений и медико-социальный патронаж над населением, поддержка инвалидов, решение экологических проблем и экологическое образование граждан, поддержка малообеспеченных слоев населения и др. Пока не получили широкого распространения и развития НПО, решающие проблемы в области культуры, искусства и средств массовой информации [36].

Приведенные выше примеры показывают, что процессы развития неправительственного сектора в каждой стране связаны с особенностями социально-экономического и общественно-политического развития, а также историко-культурными традициями. Безусловно, с момента появления неправительственного сектора, роль НПО претерпела существенные изменения: из традиционно благотворительных многие НПО трансформировались в организации, ориентированные на достижения целей социального и политического характера.

В то же время, в транзитных странах НПО становятся одним из главных инструментов рыночно-демократических преобразований. Они содействуют государственной политике модернизации, социально-политической структуризации общества, формированию и реализации разнообразных интересов групп граждан, гражданской самоорганизации, реализации гражданских инициатив, образованию инфраструктуры стабильной и эффективной демократии.

Оценка потенциальных возможностей современного Казахстана показывает, что в республике появляются необходимые условия для дальнейшего развития «третьего» сектора и интегрирования его в систему государственных отношений. Анализ деятельности НПО в различных странах мира позволяет сделать ряд выводов о возможностях развития неправительственного сектора в целом применительно к Казахстану.

Первое. В некоторых странах НПО берут на себя ряд госу-

дарственных функций, особенно в сфере социально-культурного развития. При этом правительство направляет большие суммы на финансирование деятельности НПО в этой сфере, что способствует достижению положительных результатов. Этот опыт полезен для Казахстана, т.к. казахстанские НПО также могут получить аналогичную возможность.

Второе. НПО ряда стран активно участвуют в формировании реальной политики государства, посредством выдвижения гражданских инициатив и их лоббирования, а также мониторинга социальных отношений и возникающих проблем. Отношения между государственным и неправительственным секторами налажены достаточно четко, что максимально снижает возникновение конфликтов в их деятельности.

Третье. Одной из центральных задач НПО, как показывает анализ опыта их работы в мире, является защита ими демократических прав и свобод граждан, а также способствование развитию демократических реформ. В различных странах НПО выработали определенные механизмы для оказания влияния на процесс принятия решений государством, с привлечением широких масс населения. Это направление важно и для Республики Казахстан, тем более, что деятельность ряда казахстанских НПО в этой сфере уже имеет свои определенные результаты.

Четвертое. НПО во многих странах мира активно работают в сфере снижения уровня бедности. Это обусловлено тем, что, как правило, государства не могут реализовывать усилия по борьбе с бедностью в одностороннем порядке. Эти цели требуют активного участия граждан и НПО, которые более полно понимают данные проблемы. Следовательно, и в Казахстане НПО могут эффективно и плодотворно сотрудничать с неправительственным сектором в борьбе с бедностью [37].

В целом принятие действенных мер по реальному расширению взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества становится все более востребованным по мере социально-политического развития Казахстана. В лице НПО государство найдет надежного партнера по решению постоянно назревающих проблем социального, экономического и правового характера [38].

В ходе политических реформ, как правило, востребована необходимость усиления автономности компонентов политической системы, где каждая сторона эффективно выполняет свои функции по налаживанию равноправного сотрудничества, что ведет к постепенному установлению самостоятельно действующего механизма долгосрочной политической стабильности. Как показывает мировой опыт, на этом пути, вместе с другими приоритетами, не меньшие усилия должны быть сконцентрированы и на реальном усилении взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором.

3. Замер конкретных результатов в развитии гражданского общества, достигнутых Казахстаном за годы реформ, по ряду общепризнанных критериев свидетельствует о том, что на сегодняшний день республика находится еще в начале пути, который в свое время был пройден странами так называемых «развитых демократий». По мнению международных экспертов, Казахстан по степени влияния НПО на общественную жизнь и уровню активности гражданского общества уже сегодня заметно отличается от других стран центрально-азиатского региона.

Общепризнанно, что Казахстан по степени влияния НПО на общественную жизнь и уровню активности гражданского общества заметно отличается от других стран региона. Например, несмотря на то, что в Узбекистане на сегодняшний день законодательная база для институционального развития неправительственных организаций более благоприятна, а в Кыргызстане количество НПО на душу населения значительно больше, чем в других странах Центральной Азии. Но лишь в Казахстане имеется необходимый баланс факторов и условий для формирования зрелого и профессионального корпуса неправительственных организаций.

Как представляется, развитие неправительственного сектора в Казахстане проходило в несколько этапов:

- первый этап (конец 1980-х годов - 1994 год) – этап становления некоммерческого сектора;
- второй этап (1994-1997 годы) – этап качественного и количественного роста неправительственных организаций;
- третий этап (1998-2002 годы) – этап постановки вопроса

разработки государственного механизма по взаимодействию с неправительственными организациями;

- четвертый этап (с 2003 года по сегодняшний день) – этап конструктивного сотрудничества госорганов и НПО [39].

Первый этап характеризуется существованием первых «прообразов» современных НПО в СССР и всплеском их активного роста в годы перестройки. В советское время на территории СССР, в соответствии с Положением о добровольных обществах и союзах (объединения, клубы, ассоциации, федерации), утвержденном 30 августа 1930 года Постановлением Совета народных комиссаров и Центрального исполнительного комитета РСФСР, действовали «Добровольные общества». Согласно официальной классификации именно так и назывались различные общественные институты – научно-технические, научно-инженерные, физкультурно-спортивные общества, общества инвалидов, общества по интересам и т.д. Большинство подобных обществ были созданы в 1920-30 годы и отвечали потребностям и задачам того периода: ликвидации безграмотности, укреплению обороноспособности молодого государства, развитию спорта и другим задачам. Характерная черта этих обществ – обладание частью государственной собственности, наличие общепринятой системы ценностей и определенных поставленных перед ними задач, разветвленная сеть по СССР и координация деятельности центральными органами государства и правящей партией.

Постепенно, в силу ряда причин, сопутствующих разным стадиям формирования советского общества, инициатива «снизу» все больше заменялась инициативой «сверху», лидеров с харизмой сменяли лидеры номенклатурного толка. Все это не могло не привести к бюрократизации целого ряда общественных организаций и появлению ростков обществ альтернативного толка – добровольных социальных групп и объединений как элементов противостояния назревающему кризису.

Можно привести пример общества «Жас Тулпар», существовавшего в 1963-69 годы и объединявшего десятки студентов-казахов, обучающихся в Москве. Общество изучало «белые» пятна истории Казахстана, голод 1930-х гг., миграционные процессы, репрессии и т.д. Другим примером может служить --

«Временный организационный комитет по возвращению на родину турок-месхетинцев», образованный в 1964 году, цель которого была поддержка и консолидация турецкой диаспоры, сохранение культуры, обычаев, а также поиск возможностей для эмиграции в Турцию.

Дальнейшее развитие общественные объединения получили в перестроечный период, когда была значительно расширена правовая база для функционирования данных сообществ. Так, в силу того, что в этот период стало появляться множество дискуссионных клубов, отвечающих условиям формирования гласности, и независимых гражданских инициатив было принято «Положение о любительских объединениях и клубах по интересам». А в 1989 году был принят Указ президиума Верховного Совета Казахской ССР «О порядке образования и деятельности общественных организаций», и в 1991 году – Закон «Об общественных объединениях Казахской ССР». Но, несмотря на все нововведения и инициативы, данные объединения отличались несамостоятельностью и рыхлостью.

Однако, несмотря на аморфность первых общественных объединений, этот период подготовил необходимую правовую и социальную почву для дальнейшего формирования на ее основе полноценного гражданского общества – процесса, наблюдаемого сегодня. Таким образом, в Казахстане неправительственный сектор как таковой начал свое формирование с обретения независимости и началом первых шагов демократических преобразований в обществе.

Второй этап, охвативший 1994-1997 годы, явился стадией качественного и количественного роста НПО, количество которых в этот период увеличилось в три раза. В этот период казахстанские НПО строили свою деятельность, ориентируясь на зарубежный опыт развития «третьего» сектора, что во многом объясняется отсутствием собственных традиций гражданского общества. Деятельность неправительственных организаций спонсировалась, главным образом, международными фондами через предоставление небольших грантов, выделявшихся на развитие социальных проектов и программ. Основными направлениями политики грантодателей являлись раз-

пространение информации и обучение населения основам демократии и гражданских инициатив [40].

Однако, как отмечали некоторые эксперты, в тот период доноры не учитывали изменение социального облика организации-грантополучателя, предоставляя материально-финансовую помощь без проведения каких-либо обучающих мероприятий [41].

Третий этап, проходивший в 1998-2002 годы, характеризуется качественным изменением сложившейся ситуации, когда был поставлен вопрос разработки государственного механизма по взаимодействию с НПО.

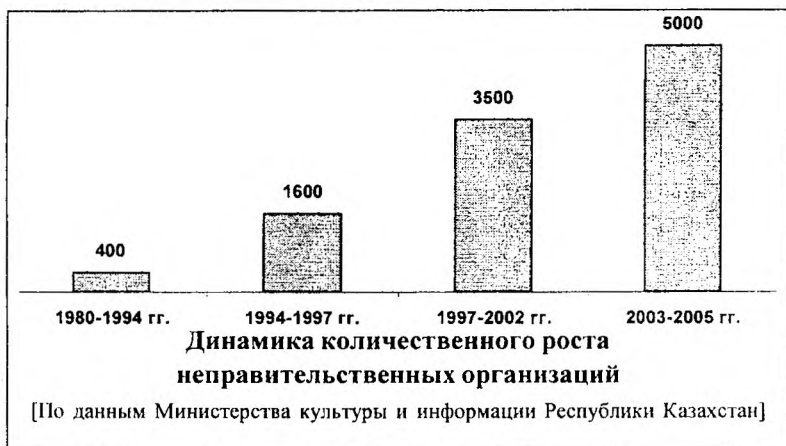
Многочисленные сложности в построении гражданского общества, в первую очередь, связаны с тем, что экономические и социально-политические возможности его становления в нашей стране появились лишь сравнительно недавно – в последние 15-20 лет.

В 1999 году на саммите ОБСЕ в Стамбуле, главы государств-участников ОБСЕ, в том числе и Республика Казахстан, подписали Хартию европейской безопасности, где в частности, говорится: «Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества» [42]. Подписавшись под этой хартией, Казахстан также признал необходимость «расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод».

Начало четвертого этапа развития казахстанского неправительственного сектора знаменует проведение в октябре 2003 года Гражданского форума – это этап начала конструктивного сотрудничества госорганов и НПО. В своем Послании народу Казахстана об основных направлениях внутренней и внешней политики «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» Президент Н.А. Назарбаев отмечает: «...любой казахстанец может свободно вступать в любые общественные и политические объединения: созданы и функционируют институты и

структуры гражданского общества, включая свыше пяти тысяч НПО» [43].

Но следует признать, что сегодня в Казахстане динамичное формирование и развитие сектора НПО пока еще упирается в массу объективных и субъективных препятствий. По мнению представителей казахстанских НПО, они заключаются в несовершенстве современного законодательства, слабой институциональной инфраструктуре, информационной недостаточности о деятельности фондов и программ, отсутствии опыта соблюдения требований для получения помощи от доноров, слабом представлении ряда НПО о технологии получения поддержки при реализации проекта.



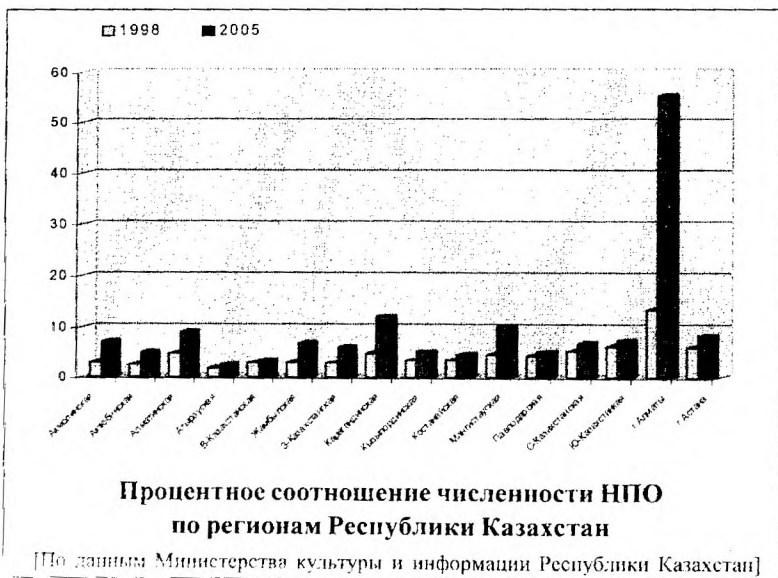
Несмотря на все достижения, ситуация, сложившаяся в Казахстане в настоящее время, характеризуется недостаточной развитостью гражданской культуры населения. Имеющиеся в нашем обществе социокультурные предпосылки не способствуют динамичному и эффективному усвоению гражданских традиций. В Казахстане помимо тоталитарного опыта советского периода не существовало никаких гражданских традиций [44].

Конечно, на современном этапе модернизации темпы развития институтов гражданского общества в Казахстане все еще остаются невысокими, но определенные меры, направленные на укрепление казахстанских НПО, уже предприняты. По экспертным оценкам, «третий» сектор в Казахстане как со-

циальный институт, в качественном отношении значительно опережает страны региона.

Индикаторами характеристик для такой оценки являются: соответствующая законодательная база, определяющая процедуры регистрации и формы деятельности, многообразие направлений деятельности, относительная устойчивость, включая организационную и финансовую, место и роль в структуре общественных связей, уровень взаимодействия с государственной властью и их международное признание.

В региональном разрезе действующие на территории Казахстана НПО в целом неравномерно распределены по областям. Процесс становления неправительственного сектора протекает пока лишь в экономически и культурно развитых центрах страны. Особенностью формирования и развития неправительственных организаций в стране является неравномерное развитие неправительственных организаций в регионах, особенно в сельской местности. Распределение зарегистрированных НПО по областям и городам страны показывает, что наибольшее их число сконцентрировано в Алматы, промышленно развитых Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях, густонаселенной Южно-Казахстанской области.



В настоящий момент по данным Министерства культуры и информации Республики Казахстан в стране насчитывается около пяти тысяч НПО. Процедура их регистрации и деятельности значительно облегчена, вместе с тем, специфика деятельности НПО не позволяет отечественным инициаторам заниматься подобной деятельностью без поддержки государства или бизнеса.

Деятельность казахстанских НПО имеет определенный контраст с уклоном на решение, прежде всего, социальных проблем. Деление по секторам деятельности демонстрирует востребованность социально ориентированных НПО, что свидетельствует об остроте существующих социальных проблем.

Так, 42 % НПО работают на организацию услуг в социальной сфере: образование, здравоохранение и культура, 24 % – обеспечивают защиту интересов социально уязвимых слоев населения, а остальные сосредоточены в области правозащитной деятельности, экологии и гендерной политики [45].

По критериям устойчивости, почти половину существующих в Казахстане НПО можно классифицировать как неустойчивые. Многие из них классифицируются как слабые, если рассматривать их с позиций:

- наличия конкретной законодательной базы для их деятельности;
- их организационных возможностей;
- их финансовой самостоятельности;
- их способности к представлению интересов различных слоев населения;
- их способности к предоставлению услуг населению;
- развитости их инфраструктуры;
- их имиджа в обществе [46].

На сегодняшний день можно сказать, что по данным критериям устойчивости в Казахстане реально существует и действует только порядка одной тысячи НПО, что является сравнительно малым показателем.

По степени и характеру своей корпоративности действующие на территории Казахстана субъекты неправительственного сектора объединены по общереспубликанскому, региональному и отраслевому признаку. Так, на территории страны созданы и

действует ряд таких объединений, как Ассоциация независимых неправительственных организаций Казахстана (АННОК), Конфедерация неправительственных организаций Казахстана (КНОК), Ассоциация НПО Костанайской области, Ассоциация НПО Кызылординской области, Форум экологических НПО, так называемые сети НПО, например, Азиатское общество защиты прав инвалидов «Жан», объединяющее аналогичные организации Центрально-азиатского региона и др. [47].

Таким образом, следует особо отметить, что процесс становления и развития гражданского общества в Казахстане, как и в других странах, тесно связан с развитием и функционированием НПО или т.н. третьего сектора. Сегодня мы наблюдаем сложный и многогранный процесс формирования неправительственного сектора, в котором закладываются основы и традиции его совершенствования в перспективе.

В целом, логика дальнейшей общественно-политической модернизации Казахстана требует более ускоренного, но качественного построения устойчивого гражданского общества в нашей стране. Представляется, что без развития этого обязательного компонента современного развитого государства становится невозможным и дальнейший экономический и политический прогресс страны, поскольку экономическая, политическая и гражданская сферы образуют единую систему, элементы которой находятся в сложном, тесном и постоянном взаимодействии.

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Понятие «гражданское общество».
2. Роль и место НПО в гражданском обществе.
3. Основные исторические этапы развития НПО в политической истории.
4. Особенности развития НПО в США и странах Западной Европы.
5. Особенности становления неправительственного сектора на постсоветском пространстве.
6. Этапы становления и отличительные черты функционирования НПО в Казахстане.

7. Основные особенности формирования новой модели взаимодействия НПО и государства.

Рекомендуемая литература:

1. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

2. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

3. Назарбаев Н.А. К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана //Казахстанская правда. – 2004. – 20 марта.

4. Назарбаев Н.А. Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2004 год. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана //Казахстанская правда. – 2003. – 5 апреля.

5. Вигода Э. Государство и гражданское общество: от реагирования к сотрудничеству и партнерству. – М.: РАГС, 2004. – 191 с.

6. Взаимодействие государства и неправительственных организаций Казахстана: из опыта сотрудничества: Методическое пособие. – Астана: МКИОС, 2002. – 79 с.

7. Государство и НПО: конструктивный диалог //Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – 83 с.

8. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 98 с.

9. Дьяченко С.А. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия: Учебное пособие. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – 142 с.

10. Кадырбекулы Д. Сравнительный анализ развития гражд-

данского общества в Казахстане и западных странах //Мысль. – 2000. – № 4. – С. 87-90.

11. Лившин А.Я. Некоммерческий сектор в России и в мире: современные проблемы экономики и управления //Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – №4. – С. 27-33.

12. Морозов А.А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта //Analytic. – 2002. – № 4. – С. 14-18.

13. Неправительственные организации Республики Казахстан: Информационный справочник. – Астана: МКИОС РК, 2004. – 368 с.

14. Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2002. – 94 с.

15. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – 67 с.

16. Нугманова К.Ж. Неправительственные организации – базовая основа гражданского общества //Казахстан-спектр. – 2003. – № 4. – С. 34-36.

17. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность //США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 101-112.

18. Саханов В. Уровень и структура влияния НПО на политический процесс в Казахстане //Саясат. – 2004. – № 1. – С. 48-52.

19. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н., Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – 62 с.

20. Шагирова А. НПО против бюрократии //Мысль. – 2005. – № 12. – С. 45-50.

21. Хорос В.Г. Гражданское общество: проблемы современного развития. – М.: ИМЭМО, 2004. – 288 с.

22. Флинк О., Власенко О. НПО в центре внимания //Эксперт Казахстан. – 2005. – № 14. – С.15-17.

23. Франц И. НПО 1990-2005: проблемы и перспективы //Спектр развития. – 2006. – № 1-2. – С. 78-82.

ТЕМА 2. ВЛАСТЬ И НПО В КАЗАХСТАНЕ: СТРАТЕГИЯ, МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА, НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

1. Становление в Казахстане системы взаимодействия органов власти и неправительственных организаций.

2. Концепция и Программа государственной поддержки неправительственных организаций Казахстана.

3. Наиболее значимые направления деятельности НПО в Республике Казахстан.

1. Суть межсекторного взаимодействия состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны, области, города или иной территории – государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями.

Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы, но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты [48].

Что касается специфики формирования данных секторов в Казахстане, то к настоящему моменту, по сути дела, возник частный бизнес-сектор, основанный на деловой гражданской инициативе, а государственный сектор претерпел существенные изменения, связанные с сокращением монопольного воздействия на производственную и социальную сферы.

В то же время стал формироваться и негосударственный некоммерческий сектор, базирующийся на гражданских инициативах в непроизводственной сфере (образование, наука, здравоохранение, социальная защита, экология). Каждый сектор

общества, но и создание новых морально-этических норм общения, основанных на взаимопонимании, гармонии и пользе.

И из уроков истории, и из теоретических моделей давно известно, что даже самые малые изменения в таких сложных системах, как социально-экономические, могут вызвать в будущем чрезвычайные по объёму и последствиям изменения. В этих условиях значительно повышаются требования к качеству принимаемых в социальной сфере решений. Только высокий уровень ответственности и профессиональной подготовленности действий, реализуемых на всех уровнях социальной структуры, позволит снизить риск негативных последствий и повысить эффективность решений.

К примеру, в советской системе гражданское общество, т.е. сфера сугубо частных отношений, была изначально противопоставлена государству. Результатом этого было, во-первых, отсутствие реального гражданского общества в стране, а во-вторых, переход существующих его элементов на «нелегальное положение». Это такие элементы, как, например, теневая экономика, личные хозяйства граждан, имевшие, скорее, полуполеальный характер, неформальные объединения, диссидентское движение.

Идеологический прессинг вызывал обратную реакцию недоверия к государству, потерю чувства гражданской ответственности, а на некоторых уровнях и пассивное сопротивление режиму, выражавшееся в неприятии его установок. Налицо был конфликт между интересом государственным и частным, общественный же интерес не проявлялся, поскольку не было общественных структур, не контролируемых государством [51].

Распад СССР способствовал не только образованию новых суверенных государств, но и становлению нового мышления, выстраиванию новой системы ценностей и изменению восприятия социально-политических процессов. В этих условиях в большинстве постсоветских стран начали активно проявляться разного рода гражданские инициативы. Как реакция на обрушившиеся социально-экономические проблемы, в тот период стали появляться новые негосударственные объединения, призванные сгладить остроту кризисного положения.

Проявлялись первые признаки гражданской самоорганизации, результатом чего стало зарождение неправительственного сектора. В 1990-е годы специфика становления НПО на постсоветском пространстве была обусловлена характером общественно-политических и экономических преобразований, проводимых со дня независимости [52]. Как и в других постсоветских государствах, процесс развития неправительственного сектора в Республике Казахстан проходил под знаком взаимного недоверия государства и НПО. Думается, что во многом это было обусловлено влиянием традиционных советских представлений.

Также это может объясняться отсутствием законодательной базы и фактического разделения в статусе политических партий и общественных организаций. Здесь нужно отметить, что определенное разграничение статуса общественно-политических организаций и неполитических общественных организаций социального профиля произошло только к середине 1990-х годов [53].

А с другой стороны, достаточно остро стояла проблема взаимоотношений самостоятельных общественных организаций и полугосударственных общественных структур, в том числе созданных в советское время. Такие организации, как Центральный Комитет ДОСААФ, Добровольное общество инвалидов, Фонд Мира, Казахское общество охраны природы и ряд других организаций продолжали пользоваться поддержкой со стороны государства. В отношении же образующихся в тот период негосударственных общественных объединений очень часто проводилась политика игнорирования, что было связано, прежде всего, с незнанием природы подобных организаций и их социальной ролью.

Так, в условиях отсутствия в стране собственных традиций функционирования неправительственного сектора казахстанские НПО начинали свою деятельность, во многом ориентируясь на зарубежный опыт. Минимальная поддержка со стороны государства стала главным фактором ориентира на всестороннюю зарубежную помощь, прежде всего финансовую. И сегодня деятельность ряда казахстанских неправительственных организаций спонсируется международными фондами путем

предоставления грантов. Однако существует мнение, что слабость развития казахстанского неправительственного сектора заключается именно в том, что подавляющая его часть организаций действует благодаря помощи западных доноров [54].

Но все же корень проблемы лежал не только в отсутствии институциональной, устойчивой поддержки неправительственного сектора со стороны государства, а именно в отсутствии какого-либо диалога между государственными органами и НПО.

Первые тенденции в налаживании конструктивного сотрудничества между государством и независимыми общественными организациями стали проявляться лишь ко второй половине 1990-х годов, чему во многом способствовало проведение в республике нескольких международных форумов и конференций, по итогам которых был принят ряд соглашений. Ключевыми идеями данных форумов и конференций являлось определение «точек соприкосновения» в сотрудничестве трех секторов общества – государства, неправительственного сектора и бизнеса. Кроме того, первые международные встречи стали мощным стимулом для развития новых идей и создания новых организаций в Казахстане и других государствах Центральной Азии [55].

В начальный период во время встреч представителей НПО и государственных органов обсуждались, главным образом, вопросы о стратегии сотрудничества. Внимание участников процесса становления диалога «власть-НПО» было направлено на изучение, выбор и развитие форм и механизмов взаимодействия между НПО и местными органами государственной власти. Рассматривалась необходимость установления тесных рабочих связей, проведения совместных семинаров, взаимном информировании, создании коалиций неправительственных организаций. Изучалась возможность привлечения НПО к участию в решении различных социальных проблем.

Результатом первых шагов в сотрудничестве неправительственного сектора и власти стала организация в 1996 году ряда встреч представителей НПО и государственных органов во многих городах Казахстана. В ходе тех встреч происходил

обмен мнениями о развитии отношений между неправительственным сектором и государством. Постепенно снижался уровень взаимного недоверия. Важным итогом встреч стало определение основополагающих принципов выработки государственной политики в отношении НПО. Эти принципы включили в себя следующее:

- равенство партнерских отношений государства и третьего сектора, необходимость организации их подлинного взаимодействия;
- признание права третьего сектора на свободный и добровольный характер деятельности, на налоговые льготы;
- соответствие национального законодательства об НПО международным правовым нормам и практике;
- совершенствование законодательства об НПО с участием в этом процессе представителей третьего сектора;
- открытость и доступность информации об НПО;
- необходимость содействия расширению международных контактов неправительственных организаций [56].

Становление сотрудничества государственного и неправительственного секторов в Казахстане проходило при активном участии иностранных организаций и фондов, с учетом зарубежного опыта и моделей сотрудничества. Указанный период характеризуется осторожностью в отношениях государства и НПО. В итоге – несколько замедленный процесс осмысления необходимости межсекторного взаимодействия приводил лишь к формальному сотрудничеству.

Тем не менее, не следует недооценивать этот период, ведь именно тогда в республике были заложены основы гражданского общества. Сам процесс формирования шел эволюционным путем, поступательно преодолевая существующие политические, социальные и культурные барьеры.

В конце 1990-х годов в развитии взаимоотношений между государством и НПО стали закладываться основы для перехода в качественно новый этап. Это время можно назвать этапом укрепления сотрудничества и разработкой практических механизмов взаимодействия. Импульсом в развитии данного процесса послужила *Программа демократизации общества*, предложенная Президентом Республики Казахстан

Н.А. Назарбаевым в рамках ежегодного Послания народу Казахстана «*О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии*» от 30 сентября 1998 года [57]. Глава государства отметил, что усиление роли НПО в строительстве гражданского общества является ключевым элементом демократизации. Как следствие, высказанные тезисы стали мощным побудительным мотивом для развития взаимодействия между государством и неправительственным сектором. Координирующим органом взаимоотношений между НПО и властью выступало, главным образом, Министерство информации Республики Казахстан.*

Итогом переговоров в диалоге государственных структур и организаций «третьего сектора» стало образование специального республиканского центра поддержки неправительственных организаций. 12 февраля 1999 года двадцать четыре казахстанских НПО подписали Соглашение о сотрудничестве и об образовании республиканского центра поддержки НПО «Инфо-центр НПО» [58]. Центр был создан с целью обеспечения взаимодействия между субъектами неправительственного сектора и властью. И вот уже в течение нескольких лет центр осуществляет государственную поддержку неправительственному сектору посредством оказания информационной, методической, консультативной и организационно-технической помощи. Деятельность «Инфо-центра НПО» направлена на укрепление и расширение взаимоотношений органов государственной власти и НПО. В общем, этот центр стоит рассматривать в качестве первой диалоговой площадки между НПО и властью.

Важным результатом развивающегося диалога можно считать заметную активизацию деятельности и самих НПО, в прошлом отличавшихся пассивностью. В 2000 году на учредительной конференции в городе Алматы была создана Конфедерация неправительственных организаций Казахстана (КНЮК). Ее учредителями стали известные республиканские

* На современном этапе Министерство культуры и информации Республики Казахстан (МКИ РК).

неправительственные общественные объединения, фонды, некоммерческие объединения и неправительственные организации, занимающиеся реализацией различных социально значимых программ [59].

Примечательно, что количество членских организаций КНОК достаточно быстро растет, и сегодня в состав конфедерации входят более трехсот НПО. Преимущественно в КНОК вступают те НПО, которые имеют достаточно большой стаж работы и заинтересованы в устойчивом развитии неправительственного сектора в Казахстане в интересах общества.

В марте 2001 года на конференции КНОК были утверждены *Стандарты качества работы НПО и Кодекс поведения для членских организаций КНОК*. Так, вступающие организации должны отвечать прописанным в них требованиям.

В числе главных задач КНОК на современном этапе обозначены:

- координация деятельности неправительственных организаций по общим проблемам;
- создание устойчивых механизмов взаимодействия власти и общества;
- лоббирование в Парламенте Республики Казахстан вопросов продвижения законопроектов, внесения изменений в действующее законодательство;
- формирование в обществе, в структурах власти четкого представления о деятельности неправительственных организаций, их потенциале, роли в решении социально значимых проблем общества;
- развитие международных связей в интересах продвижения неправительственного сектора в Казахстане [60].



С момента создания КНОК эти направления получили свою активную реализацию. Только за первый год деятельности КНОК удалось разработать и утвердить на проведенных республиканских конференциях следующие документы:

- Концепция развития общественного сектора в Казахстане;
- Концепция государственного социального заказа;
- Концепция государственной поддержки неправительственного сектора (в рамках созданной правительственной рабочей группы).

В целом можно констатировать, что в практическом сближении власти и неправительственного сектора КНОК сыграла ключевую роль. Так, результатом деятельности Конфедерации стал первый Гражданский форум неправительственных организаций с участием Главы государства, проведенный 14-15 октября 2003 года [61]. Думается, что форум явился главным событием, определившим характер дальнейших взаимоотношений государства и неправительственного сектора.

Форум показал, что отношения государства и НПО должны быть партнерскими, должна быть выработана стратегия совместной работы, позволяющая более активно привлекать неправительственные организации к решению актуальных

общественных проблем. Как следствие, в диалоге власть-НПО начали проследиваться определенные положительные подвижки.

К примеру, по итогам решений Гражданского форума были созданы *Советы взаимодействия* – консультативно-совещательные органы при республиканских и местных органах власти. Представители НПО были введены в состав Национального совета при Президенте Казахстана, в Комиссию по правам человека, в экспертные советы, в Совет по устойчивому развитию при Правительстве Республики Казахстан [62].

Ниже представлена схема механизма функционирования консультативно-совещательных органов в министерствах социального блока, при акимах всех областей, а также при акимах г. Астаны и г. Алматы.



Благодаря деятельности Советов взаимодействия в настоящее время выстроена система диалога и партнерских отношений между органами власти и НПО. В рамках диалога стало возможным обсуждение и практическое решение назревших социальных проблем. Сегодня можно выделить следующие задачи, на решение которых направлен современный межсекторный диалог:

- решение проблем, препятствующих и сдерживающих дальнейшее развитие НПО;
- обеспечение реального эффективного сотрудничества на всех уровнях власти и НПО в интересах всего общества;
- повышение эффективности социальной политики в стране на основе моделей опережающего развития [63].

К формам сотрудничества в рамках Советов взаимодействия относятся – *совместные мероприятия, включающие конференции, семинары, круглые столы, консультативно-совещательные органы в виде советов, комиссий, постоянно действующих и временных рабочих групп по проектам законов, по формированию государственных, отраслевых, территориальных программ, обмен опытом договорных отношений по осуществлению государственных закупок в сфере социальных услуг, проведение общественных слушаний по социально значимым вопросам, проведение обучающих программ для государственных служащих на договорной основе, трехсторонние комиссии социального партнерства в области трудовых отношений* [64].

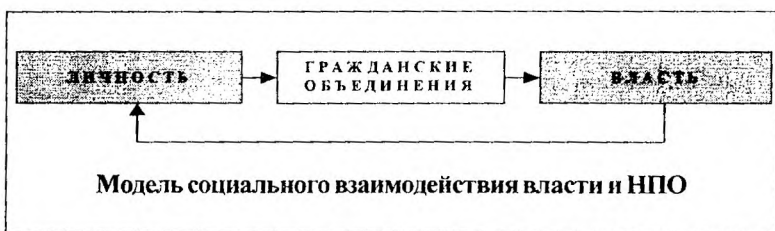
Также через Советы взаимодействия обеспечивается общественный контроль за работой власти, осуществляется системное влияние на принимаемые властью решения с учетом интересов общества.

При этом для НПО мотивацией сотрудничества является повышение результативности собственной деятельности для реализации выбранной миссии. Для государства же сотрудничество с НПО мотивировано, прежде всего, более четкой ориентацией в работе на потребности общества, расширением ресурсов, повышением эффективности работы, установлением каналов обратной связи, а также повышением доверия и поддержки со стороны общества.

Сегодня можно отметить, что процесс взаимосвязи в системе власть-НПО поступательно движется. В стране появилась устойчивая система сотрудничества, между обществом и властью образовались каналы обратной связи для влияния на принимаемые властью решения.

Важным направлением межсекторного взаимодействия являются, с одной стороны, преодоление стереотипов и штампов в органах власти в отношении структур гражданского общества. С другой стороны, необходимым является и изучение НПО принципов и механизмов деятельности органов власти, приобретение знаний о бюджетной системе в Казахстане, форм и методов контроля расходов бюджетных средств [65].

Наблюдается процесс формирования в органах власти уважительного отношения к общественному мнению, к общественным интересам. Вводится в практику совместная работа по формированию программ, концепций законодательных актов, проектов законов, общественной экспертизы законопроектов и так далее. В результате идет практическая реализация принципа: «интересы общества первичны, а власть их обслуживает», где связующим звеном являются НПО:



Безусловно, сотрудничество с властью – это качественно новый этап в развитии неправительственного сектора, но, объективно, сегодня далеко и не все НПО готовы к этой работе в интересах своих же целевых групп. Так, отдельные НПО отказываются от сотрудничества, считая, что власть нужно контролировать, находясь на расстоянии. Существуют НПО, которые устойчиво финансируются иностранными донорами, и они не нуждаются во внутренних связях.

В развитии диалога власти и НПО существует еще достаточно проблем, но главным результатом процесса становления

сотрудничества уже сегодня можно считать переход от декларативности в рабочий режим. Необходимо понимать, что созданные каналы взаимодействия должны приводиться в действие с двух сторон. Считается, что инициатива обсуждения насущных проблем должна исходить, прежде всего, от НПО, что требует не только обозначение проблемы, но и ее анализ, предложения по решению [66].

2. Знаковым событием в развитии межсекторного взаимодействия является принятие Концепции государственной поддержки НПО, подготовленной Министерством культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан и одобренной постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 января 2003 года. В разработке этого стратегического документа приняли участие, помимо заинтересованных министерств и ведомств, известные представители НПО и международных организаций, таких как ПРООН, ТАСИС, «Каунтерпарт Консорциум».

До момента принятия проект Концепции широко обсуждался в рамках многочисленных встреч с представителями НПО и проведенных МКИОС мероприятиях, таких как заседание «круглого стола» «Принципы и механизмы государственной поддержки НПО» (декабрь 2000 года), республиканская конференция «Государство и НПО: пути сотрудничества» (май 2001 года) [67].

В принятой Концепции определены основные цели, задачи, принципы и формы государственной поддержки неправительственных организаций, развитие которых обеспечивается конкретными шагами государственных органов в области взаимодействия с НПО. Так, согласно Концепции, выработка подходов к вопросам формирования и реализации государственной поддержки неправительственных организаций должна основываться на следующих принципах:

- *законность* – соблюдение норм действующего законодательства Республики Казахстан;

- *партнерство* – совместное участие неправительственных организаций и государственных органов в решении социальных проблем, определении приоритетов социальной политики;

- *прозрачность* – открытость сторон и общедоступность

информации для всех заинтересованных неправительственных организаций в предоставлении государственного социального заказа;

- *равноправность* – обеспечение равного права на участие в тендере всех неправительственных организаций;

- *согласованность* – принятие согласованных решений по достижению поставленной цели и способам организации общей деятельности;

- *ответственность* – строгое соблюдение сторонами утвержденного государственного договора на выполнение социального заказа [68].

Концепцией определено, что важнейшим механизмом установления действенного и систематического сотрудничества госорганов и НПО являются Советы взаимодействия при профильных министерствах и ведомствах, а также при местных исполнительных органах с консультативно-совещательным статусом. Конечно, любая концепция представляет собой лишь общую систему взглядов на определенные проблемы. Концепция явилась основой, на которой были разработаны программы долгосрочного сотрудничества государственного и неправительственного секторов.

Если же вести речь о конкретных мерах, то особо стоит отметить разработанную МКИОС «Программу государственной поддержки НПО в Республике Казахстан на 2003-2005 годы».

Этот документ был нацелен на создание эффективной системы партнерских отношений между государственными органами и неправительственными организациями страны. Программа предусматривала создание конкретных условий для устойчивого развития НПО в Казахстане как части гражданского общества, а также усиления их роли в решении социально значимых проблем [69].

Обсуждение этой программы широко проходило на региональных семинарах «Неправительственный сектор Казахстана: проблемы и перспективы развития», организованных Министерством культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан в Алматы (март 2002 года), Актау (май 2002 года), Петропавловске (август 2002 года), а также в рамках

семинара для государственных служащих центральных органов, организованного Центрально-Азиатским институтом развития совместно с МКИОС (апрель 2002 года).

Меры по реализации Программы были закреплены постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2003 года «О Программе государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003-2005 годы». Согласно данной Программе государственная поддержка НПО может осуществляться в разных формах: информационной, консультативной, методической, организационно-технической, а также в оказании содействия через государственный заказ [70].

Так, *информационная поддержка* неправительственных организаций предполагала освещение деятельности неправительственного сектора в средствах массовой информации, пропаганду деятельности НПО в решении социально значимых проблем, создание специализированных рубрик, тематических радио- и теленеделях о развитии неправительственного сектора в Казахстане. В рамках работы «Инфо-центра НПО» оказывалась широкая информационная поддержка различными акциями, проводимым НПО: «круглым столам», тренингам, конференциям, благотворительным акциям.

Казахстанские средства массовой информации признают, что процесс становления и развития гражданского общества немыслим без развития неправительственного сектора. Эта мысль прослеживается во всех публикациях, посвященных проблемам становления и развития неправительственного сектора в Республике Казахстан. Наиболее полно и конкретно эта тема освещается в таких республиканских изданиях, как «Казахстанская правда», «Панорама», «Юридическая газета», «Экспресс К» [71].

Несмотря на то, что проблема становления и развития казахстанских НПО не получила еще должного освещения в СМИ, следует признать, что казахстанские СМИ стали активнее обращаться к данной теме. Позитивный опыт работы таких известных представителей неправительственного сектора, как *Ассоциация деловых женщин Казахстана, Лига потребителей, Диабетическая ассоциация, Конфедерация*

неправительственных организаций Казахстана, Феминистская лига и др. освещается как государственными, так и негосударственными СМИ. Слабой стороной работы масс-медиа является отсутствие аналитических статей, системных исследований по проблемным вопросам развития НПО.

Консультативная поддержка неправительственных организаций предполагает разъяснение действующих и принимаемых нормативных правовых актов, обеспечивающих деятельность неправительственных организаций; предоставление им информации о методах, направлениях работы государственных органов по развитию сотрудничества с неправительственным сектором, отечественных и зарубежных грантодателей, данных о существующих в стране неправительственных организациях и иной информации [72].

«Инфо-центром НПО» регулярно проводятся рабочие встречи и консультации с руководителями общественных объединений, членами инициативных групп по созданию неправительственной организации. Так, к сегодняшнему дню проведено несколько сотен рабочих встреч с представителями НПО, на которых обсуждались вопросы развития неправительственного сектора в стране, проблемы расширения деятельности НПО, возможности сотрудничества общественных объединений и государственных органов, личного участия каждой неправительственной организации в поиске путей решения социальных проблем общества.

Важным направлением работы с НПО является налаживание партнерских отношений с *международными организациями*. В настоящее время Министерством культуры, информации и спорта Республики Казахстан (МКИС) налажено сотрудничество с такими международными организациями, как ОБСЕ, ПРООН, ТАСИС, Фонд Евразия, Программа Добровольцев ООН в Казахстане, Международный центр некоммерческого права и т.д.

Примером успешной совместной деятельности можно назвать сотрудничество МКИС и ПРООН, в рамках которого был заключен договор о реализации совместного проекта «Укрепление национального диалога между Правительством и организациями гражданского общества». В ходе реализации указанного проекта был успешно осуществлен целый

комплекс мероприятий, направленный на развитие партнерских отношений между государством и неправительственным сектором Казахстана.

На современном этапе ведется работа по разработке специализированных методических материалов для неправительственных организаций. К примеру, в сборнике *«Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы»* опубликованы материалы, представленные сотрудниками ПРООН по теме *«Взаимодействие государства и организаций гражданского общества как важный аспект деятельности ПРООН»* [73].

Далее, в годовом отчете ПРООН *«Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра»*, изданном на казахском, русском, английском языках, были использованы информационно-аналитические материалы, подготовленные сотрудниками МКИС. Привлечение к межсекторному диалогу таких организаций как ОБСЕ, ПРООН, ТАСИС и т.д. позитивно влияет на сокращение дистанции в отношениях НПО и власти, а также позволяет более эффективно применять мировой опыт.

Методическая поддержка осуществляется путем разработки методических рекомендаций, материалов, справочников, пособий для неправительственных организаций на базе проводимого мониторинга, исследований деятельности неправительственного сектора и анализа проблем его взаимодействия с государственными органами. Учитывая динамизм процесса образования новых НПО, МКИС ведет работу по созданию регулярно пополняемой электронной базы данных казахстанских неправительственных организаций [74].

Одной из существенных задач в укреплении взаимодействия с неправительственными организациями является *создание нормативно-правовой базы деятельности НПО*. Практика показывает, что наиболее эффективной и существенной является *государственное содействие в форме социального заказа*, предметом которой является разработка и реализация целевых социальных программ, направленных на решение конкретных социально значимых проблем [75].

Наряду с важными направлениями государственной поддержки НПО, отмеченными в *Программе государственной*

*поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003-2005 годы, особое значение придается развитию гражданской инициативы в регионах. Это приоритетное направление было весьма актуальным в годы реализации Программы, объявленных Президентом Н.А. Назарбаевым Годами возрождения аула.**

Очевидно, что развитие неправительственного сектора в регионах, особенно в сельской местности, вовлечение местными органами власти неправительственных организаций в решение социальных проблем снимет социальную напряженность. Результатом этого может стать рост гражданской инициативы населения в организации самопомощи и samozанятости, создание новых рабочих мест, повышение качества и объема социальных услуг.

3. Основной целью функционирования НПО является решение социальных проблем в различных сферах через развитие системы самоорганизации общества. Достижение этой цели НПО реализуется путем постоянного исследования общественных потребностей и формирования проектов, направленных на их реализацию. Важно отметить, что деятельность НПО характеризуется:

- большой компетентностью в вопросе социальных проблем;
- высокой мобильностью;
- гибкостью в подходах решения задач;
- соответствием деятельности нуждам людей;
- относительно низкой себестоимостью оказываемых услуг

[76].

Предполагается, что любой спрос или новая возникшая проблема в обществе предопределяет появление у НПО новых программ, проектов и их перечень может и должен расширяться. Общеизвестно, что увеличение количества НПО, а главное – их активная деятельность, значительно снижают социальную напряженность и во многом нивелирует деструктивные тенденции в развитии общества. Рассматривая деятельность НПО можно выделить их социальную роль в следующем:

- НПО, решая огромный спектр общественных проблем, расширяют свою деятельность на значительную часть населения, пользуются доверием в обществе;

* Годы возрождения аула - 2003-2005 гг. – www.government.kz

- НПО позволяют структурировать проблемы, определять механизмы их решения и осуществления на практике;

- НПО, обучая людей самоорганизации для решения различных проблем, пробуждают потребность у общества в знании законов, в навыках их реализации. Деятельность НПО создает ту необходимую почву, которая позволяет менять сознание людей, переходить от ожидания перемен к управлению своей жизнью. Когда люди начинают сами действовать, демократия ими уже востребована как необходимость соблюдения законодательства, создания системы гарантий, участия в формировании эффективной власти, которая бы отвечала их интересам;

- НПО через свою деятельность осуществляют контроль над деятельностью органов власти в решении тех или иных проблем, требуя от власти прозрачности и подотчетности, упрощения процедурных формальностей, обеспечения доступа СМИ к официальной информации, создания независимой судебной системы и т.д.;

- НПО, при эффективной системе взаимодействия с властью, реализуют задачу информационно-разъяснительного сопровождения всех инноваций, программ и проектов, осуществляемых властью. Население получает понимание сути, целей и задач происходящих перемен, что обеспечивает успех проводимых реформ и доверие к власти [77].

Важным условием эффективного участия НПО в разработке социальной политики является наличие «благоприятных» взаимоотношений с органами власти.



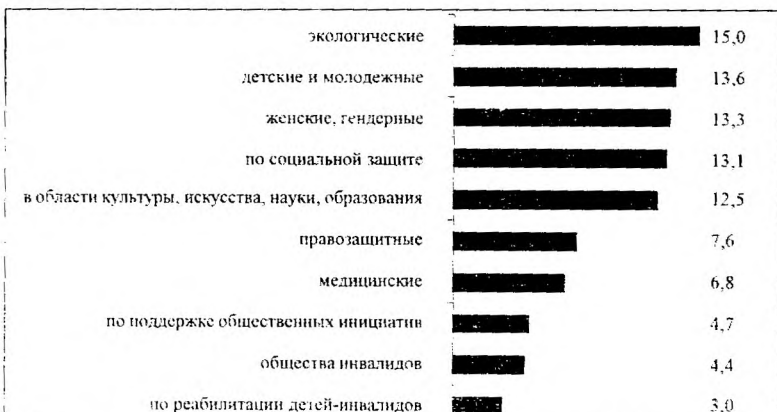
По данным на 2005 год в Республике Казахстан было зарегистрировано около пяти тысяч НПО, работающих почти во всех значимых сферах. В неправительственном секторе задействовано более двухсот тысяч человек, а услугами казахстанских НПО охвачено около двух миллионов граждан [78]. Виды деятельности НПО включают в себя около сотни наименований, важнейшими из которых являются:

- *работа с социально уязвимыми слоями общества*: разнообразные реабилитационные услуги для инвалидов, больных, социально-адаптационная работа с людьми, попавшими в кризисные ситуации, социальная помощь на дому, поддержка матерей-одиночек, многодетных семей, работа по месту жительства населения в рамках сообществ;

- *работа с детьми и молодежью*: борьба с распространением наркотиков, работа с бездомными детьми, развитие лидерства среди подростков и молодежи;

- *образовательно-консультативные услуги*: правовое обучение различных целевых групп, защитная деятельность, обучение навыкам поиска работы, основам ведения бизнеса, формирование налоговой культуры, гендерные исследования, обучение основам правовых, экономических знаний, неформальное образование в целях адаптации к изменяющимся условиям жизни;

- *решение экологических проблем* [79].



Направления деятельности неправительственных организаций

[По данным Министерства культуры и информации Республики Казахстан]

На современном этапе в качестве наиболее значимых сфер деятельности НПО в Казахстане можно обозначить следующие направления:

- кристаллизация новых идей дальнейшего общественного развития;
- разработка новых социальных технологий постановки и решения общественных проблем;
- решение социальных проблем, которых государство в силу объективных причин не способно решить;
- защита прав граждан и развитие правового государства [80].

Представляется, что в казахстанском обществе неправительственные организации представлены во всем многообразии. НПО действуют, развиваются, постепенно обретая опыт и зрелость. Поэтому можно с определенной долей уверенности утверждать, что негосударственный сектор в Казахстане уже прошел значительный путь своего развития.

Таким образом, анализ развития «третьего сектора» в Казахстане показывает, что на современном этапе среди казахстанских НПО оформились следующие группы:

1) *социально значимые НПО* (женские, НПО по защите уязвимой части населения, предоставляющие социальные услуги населению, благотворительные НПО, работающие в сфере здравоохранения);

2) *общественно-политические* (правозащитные, экологические, молодежные, аналитические, ассоциации НПО и др.);

3) *реформаторские* (отраслевые ассоциации, работающие в сфере образования и культуры).

К числу перечисленных НПО можно добавить детские и молодежные, женские и гендерные организации, получившие широкое развитие в последние годы.

Различные социологические исследования эффективности деятельности НПО в Казахстане показывают, что в сознании казахстанского общества, несмотря на недостаточную осведомленность, присутствует относительно высокая оценка значимости их существования и деятельности. Однако известность большинства НПО обусловлена, главным образом, благотворительным характером их деятельности. Между тем,

некоторые данные показывают, что общество не очень верит в способность НПО в целом улучшить ситуацию в ряде сфер общественной жизни страны.

Как это ни парадоксально на первый взгляд, но эффективность работы неправительственного сектора во многом зависит и от усилий со стороны государственных органов. Как правило, претворение выдвигаемых идей в жизнь осуществляется за счет поддержки компетентных властных структур. Поэтому одним из немаловажных направлений деятельности неправительственных организаций является привлечение внимания со стороны государственных органов.

Для улучшения ситуации сегодня необходима целостная система взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором, над совершенствованием которой еще много предстоит поработать для более полного использования ее потенциала и ресурсов в общенациональных интересах.

В общем, вовлечение граждан в процессы принятия решений способствует принятию властью оптимальных решений. Роль граждан еще больше возрастает в процессе осуществления принятого управленческого решения, так как:

- большинство государственных решений не выполняются эффективно без широкого участия граждан;
- процесс государственного управления требует наличия обратной связи;
- практически осуществление задач государства происходит через объединение граждан на основе сотрудничества между ними [81].

Таким образом, взаимодействие власти и НПО можно охарактеризовать как процесс с двусторонним движением. Сегодня можно отметить, что в Казахстане выстроена стратегия, определены направления и налаживаются действенные механизмы межсекторного взаимодействия с переходом в равноправное сотрудничество. Оценка потенциальных возможностей Казахстана показывает, что в республике сформировались все условия для дальнейшего качественного развития третьего сектора и его успешной интеграции в систему современных общественных отношений. Пути проведения в жизнь перечисленных форм сотрудничества

различны – это положения, программы, договоры, соглашения и другие формы. Эффективность же их действия значительно повышается при обоюдной заинтересованности сторон. /

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Основные особенности взаимодействия органов власти и неправительственных организаций в Казахстане.
2. В чем новизна подходов к проблемам взаимодействия в Концепции государственной поддержки НПО.
3. Основные этапы становления новых подходов в создании системы взаимодействия и развития НПО в Казахстане.
4. Главные элементы Программы государственной поддержки неправительственных организаций Казахстана.
5. Наиболее значимые направления в деятельности и развитии НПО в Республике Казахстан.

Рекомендуемая литература:

1. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
2. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 18 февраля 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
3. Назарбаев Н.А. К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации! Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана //Казахстанская правда. – 2004. – 20 марта.
4. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на первом Гражданском форуме 14-15 октября 2003 года. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Гражданского форума. – Астана, 2004. – С. 3-8.
5. Назарбаев Н.А. Об основных направлениях внутренней

и внешней политики на 2004 год. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана //Казахстанская правда. – 2003. – 5 апреля.

6. Назарбаев Н.А. К свободному, эффективному и безопасному обществу. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Октябрь 2000 года // Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

7. Назарбаев Н.А. О положении стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана //Казахстанская правда. – 1998. – 1 октября.

8. Бабакумаров Е.Ж. Правовые основы организации диалога между НПО и органами власти. – Алматы: Центрально-азиатское агентство политических исследований, 2002.

9. Брайт В. Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов. Международный центр некоммерческого права. – Алматы, 2004.

10. Взаимодействие государства и неправительственных организаций Казахстана: из опыта сотрудничества. Метод. пособие. – Астана: МКИОС, 2002. – 79 с.

11. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – 83 с.

12. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 98 с.

13. Дьяченко С.А. Политический транзит в современном Казахстане. – Астана: Елорда, 2001. – 383 с.

14. Дьяченко С.А. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия: Учеб. пособие. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан. – 2004. – 142 с.

15. Жумабеков Н. Сельские неправительственные организации Казахстана: социологический портрет //Саясат. – 2005. – № 10. – С. 35-38.

16. Кадырбекулы Д. Сравнительный анализ развития гражданского общества в Казахстане и западных странах // Мысль. – 2000. – № 4. – С. 87-90.

17. Морозов А.А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта //Analytic. – 2002. – № 4. – С. 14-18.

18. Неправительственные организации Республики Казахстан: Информационный справочник /Сост.: С.В. Гмыря, Н.Е. Жакупов. – Астана, 2004. – 368 с.

19. Нысанбаев А. О формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами в Республике Казахстан //Саясат. – 2002. – № 7. – С. 34-37.

20. Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2002. – 89 с.

21. Сатыбекова Э. Тенденция развития женских гражданских инициатив //Неправительственные организации. – 2004. – № 3. – С.11-14.

22. Саханов Н. Уровень и структура влияния НПО на политический процесс в Казахстане //Саясат. – 2004. – № 1. – С. 48-52.

23. Шагирова А. НПО против бюрократии //Мысль. – 2005. – № 12. – С. 45-50.

24. Хорос В.Г. Гражданское общество: проблемы современного развития. – М.: ИМЭМО, – 2004. – 288 с.

25. Флинк О., Власенко О. НПО в центре внимания //Эксперт Казахстан. – 2005. – № 14. – С.15-17.

26. Франц И. НПО 1990-2005: проблемы и перспективы //Спектр развития. – 2006. – № 1-2. – С. 78-82.

27. Эффективные модели социальной работы НПО в Казахстане и европейский опыт /Под ред. С.М. Злотникова. – Алматы: Интерлигал, 1998.

ТЕМА 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ НПО В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1. Взаимоотношения между НПО и структурами власти: правовой аспект.

2. Законы, регулирующие деятельность НПО в системе нормативных правовых актов Республики Казахстан.

3. Основные формы и механизмы взаимодействия государства и НПО в области законотворчества.

1. В сотрудничестве власти и НПО важную координирующую роль играет законодательная основа, регламентирующая межсекторное взаимодействие. С одной стороны, законодательство выступает элементом государственного контроля над НПО, а с другой стороны – в качестве «амортизатора» государственной политики в отношении неправительственного сектора. Существуют точки зрения, что, установив определенные запреты, государство должно в наименьшей степени вмешиваться в процессы развития неправительственного сектора.

Как представляется, посредством законодательства государство может оказывать сильное влияние на неправительственный сектор, способствуя, либо препятствуя его деятельности и развитию. Одновременно государство может влиять на формирование того типа НПО, который будет для него наиболее подходящим.

Использование законов и другие нормативных актов дает власти возможность манипулировать «третьим» сектором, позволяя учреждать НПО, направлять их деятельность, облагать налогами, разрешать им пользоваться материально-финансовыми средствами (государственными, частными и иностранными). Также власть может требовать от НПО отчетности, проводить их аудит, регулировать их вовлечение в правительственные проекты и общественно-политические

процессы. Некоторые государства, например, Эфиопия и Индонезия, поощряют функционирование НПО, но ограничивают их пропагандистскую деятельность.

Как показывает мировая практика, законы и система управления также могут иметь и негативное влияние на НПО. Как правило, это происходит, если законы некачественно проработаны, либо соблюдаются нестрого или предвзято. Репрессивное законодательство может вообще нивелировать сектор НПО, а если законы, регулирующие НПО, являются нерациональными и неадаптированными, то это может привести к росту коррупции. Как результат, весь сектор НПО может приобрести негативный социальный образ и потерять доверие общества [82].

В развитии законодательства, регулирующего деятельность НПО, до сих пор возникает множество противоречивых вопросов. Некоторые из них: почему общество должно позволять и поддерживать деятельность, которая не всегда способствует развитию демократического процесса? Почему государства должны допускать существование организаций, которые конкурируют с различными государственными программами или заменяют их, а также часто критикуют или противодействуют политике государства?

Более того, в странах, где доходы НПО освобождены от налогообложения, или где вклады в такие организации исключаются из облагаемых налогом доходов, существование подобных организаций приводит к реальным финансовым потерям со стороны государства. Почему государство должно нести данные потери? В отдельных случаях подобные вопросы значительно сдерживают развитие неправительственного сектора. В то же время, можно назвать несколько важных причин, по которым в любом обществе необходимо принятие рациональных законов, поддерживающих конкурентоспособный неправительственный сектор:

- необходимость реализации свободы слова и объединения;
- необходимость поощрения плюрализма и терпимости;
- необходимость обеспечения социальной стабильности и соблюдения законности [83].

Данные права и свободы защищаются международным

правом и конституционным правом большинства демократически развитых стран. В целом же, они одновременно являются индикаторами степени демократизации общества.

В мировой практике законы, регулирующие деятельность НПО, придают особую значимость свободам слова и объединения. Так, законы, разрешающие учреждать НПО в качестве юридических лиц, играют жизненно важную роль в обеспечении права на свободу объединений. Считается, что, пользуясь возможностью создавать общественные организации социальной направленности, граждане государства наиболее полно реализуют свое право на свободу объединений. Также считается, что свобода объединения является одним из наименее разработанных основных принципов международного права о правах человека. Статья 20 Всеобщей Декларации Прав Человека 1948 года защищает права граждан на «мирные собрания и объединения», а Статья 19 говорит о том, что «каждый имеет право на свободу мнения и выражения...». Хотя Всеобщая Декларация не является обязательным договором, она оказала судьбоносное воздействие на развитие прав человека во всем мире [84].

С другой стороны, Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах 1966 года является обязательным многосторонним договором, ратифицированным более чем 135 странами. Статьи 21 и 22 Пакта гарантируют, соответственно, право на мирные собрания и право на свободу объединения [85].

2 декабря 2003 года Казахстан также присоединился к данному Пакту. В соответствии с этим Пактом, страны-участницы должны внести в национальные законодательства необходимые изменения для признания и защиты прав, провозглашенных в Пакте. Странам-участницам разрешается ограничивать такие права, как свобода объединений, которые защищены Пактом, только в тех случаях, когда такое ограничение предписано законом, и только если это ограничение «необходимо в демократическом обществе» для защиты законных интересов национальной безопасности, общественного спокойствия, общественной морали или здоровья.

В тех странах, в которых в соответствии с Международным

Пактом, полностью признается право на свободу объединения, оно всегда считается правом личности. Таким образом, хотя международное право может потребовать от любой страны-участницы Пакта принятия законов, обеспечивающих защиту права на свободу объединения, это не обязательно означает, что должны быть приняты законы, разрешающие существование формально организованных НПО.

Если объединение принимает постоянный или институциональный характер, то подразумевается, что этой организации законодательно должно быть разрешено иметь официальный юридический статус. Отсюда следует, что законы, разрешающие свободное существование и деятельность НПО, необходимы для полного и значимого осуществления свободы слова и объединения, и можно утверждать, что международное право налагает на страны обязательство принимать рациональные и адаптированные законы об НПО. Отсюда следует, что законы, регулирующие деятельность НПО, позволяют отдельным гражданам и группам реализовывать свои личные интересы (например, в спорте, сохранении конкретного языка или культуры и т.д.) и, таким образом, способствуют развитию в обществе плюрализма и терпимости.

Принято считать, что главная роль законодательства, регулирующего сектор НПО, состоит в том, чтобы разрешать и поддерживать существование таких организаций и обеспечивать им юридическую защиту, одновременно защищая общество от нарушений и злоупотреблений со стороны представителей власти. Как следствие, вместо того, чтобы вытеснять НПО из правового поля, законы для неправительственного сектора допускают легальное существование объединения и защищают его до тех пор, пока его деятельность удовлетворяет общепринятым нормам законности и ответственного поведения. На современном этапе конституции большинства стран мира гарантируют свободу объединения. Однако почти во всех случаях подобные гарантии имеют ограничения, предопределяя, что граждане пользуются свободой вступать в объединения в «законных целях», или что свобода должна осуществляться «в соответствии с законом», или содержат иную подобную формулировку без указания

четких пределов того, что именно может ограничивать соответствующий закон [86].

Отсутствие правовых норм, допускающих существование НПО, может в какой-то степени нарушать или ограничивать права граждан на объединение. Как видно, между законодательством, регулирующим деятельность НПО, и обеспечением основополагающих норм права существует сложная взаимосвязь, которую нельзя не принимать во внимание.

В этом смысле интересен опыт Канады, где имеется высокоразвитый неправительственный сектор, но отсутствует специальное законодательство, регулирующее его деятельность. Хотя в настоящее время комитет, объединяющий представителей различных неправительственных организаций, готовит соответствующие законодательные предложения. Тем временем регулирование деятельности некоммерческого сектора осуществляется на основе закона «О подоходном налоге» (Income Tax Act). Главным элементом этого регулирования является освобождение благотворительных организаций от подоходного налога, они же уполномочены подписывать документы о получении помощи, дающие, в свою очередь, право их спонсорам вычитать взносы на благотворительность из налогооблагаемого дохода. Формально регистрация и надзор за деятельностью благотворительных организаций в Канаде осуществляют правительства провинций. В некоторых провинциях даже приняты особые законодательные акты, регулирующие процесс изыскания средств для нужд некоммерческих организаций [87].

В Канаде НПО национального масштаба подпадают под регулирование закона «О корпорациях» (Canada Corporation Act), по которому они не имеют права выпускать свои акции, а их члены не получают финансовых выгод. Кроме того, поскольку деятельность НПО освобождена от налогов, она также подотчетна Агентству по доходам и таможенным сборам, осуществляющему регистрацию благотворительных организаций на федеральном уровне и прямой контроль за их финансовой деятельностью, а также проверку соответствия доходов этих организаций спонсорским пожертвованиям, которые, как отмечалось, списываются из налогооблагаемого дохода [88].

В рамках данного федерального ведомства действует директорат по благотворительным организациям, который, наряду с прочим, осуществляет и аудиторскую их проверку (500 – 600 проверок в год). Результатом аудиторской проверки – в случае обнаружения нарушений законодательства – может быть только отказ от дальнейшей регистрации НПО, допустившей финансовые нарушения. Каждый год около 2,5 тыс. организаций получают такой отказ, главным образом по причине непредставления ими ежегодного финансового отчета.

Важной вехой в развитии новых отношений между государством и общественными организациями в Канаде можно считать принятую парламентом в 2000 г. так называемую Инициативу по развитию волонтерского или общественного сектора (Voluntary Sector Initiative). Ее практические задачи состояли в активизации федеральной поддержки деятельности волонтерских организаций и неправительственного сектора в целом, в развитии юридической основы их деятельности и их вовлечении в принятие важных государственных решений. Создание новой программы сотрудничества между правительственными и неправительственными организациями было инициировано специальной рабочей группой, работавшей в правительстве с 1998 г. под эгидой Тайного совета Канады.

В целом описанная ситуация напоминает и положение некоммерческого сектора в соседних Соединенных Штатах с тем лишь различием, что в США приняты более «либеральные» правила в отношении лоббистской деятельности НПО, даже если лоббирование и не является профильной деятельностью данной конкретной организации. В США допускается, что от 5 до 20 % общих благотворительных фондов организации может быть использовано на политическую деятельность. В Канаде какое-либо использование благотворительных средств в политических целях запрещено. Здесь политические задачи не могут быть включены в устав благотворительных и волонтерских организаций, действующих в рамках федерального закона. В этом отношении федеральному Агентству по доходам и таможенным сборам предписано разграничивать право общественных организаций информировать и право лоббировать, т.е. заниматься политической деятельностью, хотя на

практике задача разграничения двух этих форм деятельности трудно разрешима [89].

Например, в Чехии деятельность неправительственных организаций регулируется на основе закона об объединениях граждан 1990 г., закона о фондах 1997 г. и закона об общественно-полезных организациях 1995 г. В Словакии закон 1995 г. регулирует деятельность ассоциаций, фондов и других некоммерческих организаций. В декабре 2001 г. парламент принял три важных для НПО закона: закон о фондах, поправки в закон о некоммерческих организациях, которые предусматривают создание общественно-полезных организаций, и закон о подоходном налоге. В Болгарии закон о некоммерческих организациях был принят в 2000 г., в Румынии – в 2001 г., в Албании – 2003 г., в Хорватии новый закон об ассоциациях – в 2001 г. [90].

В Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии, Словакии и Чехии законодательно выделяется специальная категория НПО, имеющих большое общественное значение, «реализующих общественный интерес». В Польше и Чехии для регулирования деятельности таких организаций приняты специальные законы – закон об общественно-полезных организациях и волонтерской деятельности 2003 г. и закон об общественно-полезных организациях 1995 г. В Венгрии и Словакии такая категория НПО была выделена в 1998 г. и 2001 г. на основе поправок к законам о некоммерческих организациях. В Румынии указ правительства от 2000 г., в Болгарии принятый в 2001 г. закон о некоммерческих организациях содержат условия получения НПО статуса общественно-полезной организации.

В польском законе деятельность общественной пользы определяется как «общественно полезная деятельность, осуществляемая неправительственными организациями в сфере публичных (общественных) задач, определенных в законе». В понятие деятельности общественной пользы включены: благотворительная деятельность, здравоохранение, содействие занятости, поддержка предпринимательства, просвещение, экология, общественный порядок и безопасность, деятельность на пользу национальных меньшинств, помощь жертвам стихийных бедствий и европейская интеграция [91].

В целом законодательные основы общественного участия в принятии и реализации государственных решений рассматриваются в качестве одного из основных элементов взаимоотношений между государством и неправительственным сектором.

Процесс становления законодательной базы функционирования неправительственного сектора в Республике Казахстан хронологически можно подразделить на несколько этапов:

- первый этап, с 1991 по 1993 гг.;
- второй этап, с 1994 по 1997 гг.;
- третий этап, с 1998 по 2003 гг.;
- современный этап начался в 2003 году.

Первый этап, с 1991 по 1993 годы, связан, прежде всего, с обретением Республикой Казахстан независимости, принятием первой Конституции и началом формирования нового законодательства республики. В этот период право на свободу объединений было признано важнейшим и неотъемлемым правом гражданина и поставлено под защиту государства. Общественные объединения стали признаваться как добровольные формирования граждан, объединившихся в результате свободного волеизъявления и на основе общих интересов. Это положило начало правовому регулированию отношений между государством и НПО в условиях суверенного развития Казахстана, но если судить объективно, в силу многих причин, данный процесс имел лишь формальный характер.

Второй этап, с 1994 по 1997 годы, характеризуется дальнейшей конституционной реформой, принятием поправок к Конституции Республики Казахстан и развитием законодательной базы, непосредственно касающейся деятельности неправительственного сектора. Так, были приняты Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» N3-1 [92], Налоговый и Гражданский кодексы. При детальном анализе многих аспектов регулирования деятельности НПО в данных документах все еще просматривалось стремление ограничить неправительственный сектор определенными рамками, которые связывали инициативу гражданских объединений [93]. Объяснить это можно и тем, что в тот период

неправительственный сектор находился на стадии самоопределения и идейной кристаллизации, и говорить о каком-либо сотрудничестве с государством было еще рано.

Третий этап, с 1998 по 2003 годы, проходил под знаком активизации государственной политики в развитии гражданского общества. Государством были сделаны первые конкретные шаги к взаимодействию с неправительственным сектором, вступившим в стадию своего оживленного развития. В 2000 году Президент Н.А. Назарбаев в своем ежегодном Послании народу Казахстана обращает внимание на необходимость укрепления институтов гражданского общества [94]. В указанный период в обществе активно обсуждаются вопросы партнерства власти и неправительственного сектора, и к 2001 году становится ясным, что требуется дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего межсекторное взаимодействие в стране. Третий этап явился началом последовательной разработки законодательной основы функционирования неправительственного сектора.

Четвертый этап, современный, начался в 2003 году и характерной чертой нынешнего периода является принятие Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» №36-III. Очевидно, что принятие этого закона способствовало переходу от диалога к конструктивному межсекторному сотрудничеству власти и НПО. На современном этапе параллельно становлению в Казахстане гражданского общества продолжает развиваться и его законодательное оформление.

Другими словами, законы, регулирующие деятельность НПО, представляют собой важный предохранительный клапан для выхода социальной напряженности, которая неизбежно накапливается в любом обществе. Наряду с этим, существование развитого неправительственного сектора характеризует стабильное общество с устоявшимся уважением к нормам права.

2. Законодательное регулирование деятельности неправительственного сектора в суверенном Казахстане принято отсчитывать с момента принятия первой редакции Закона «Об общественных объединениях в Казахской ССР» в 1991 году [95]. Этот закон создал определенные возможности для

образования и государственной регистрации объединений граждан самого различного профиля деятельности. В форму общественного объединения были включены и политические партии, и общественно-политические движения, и профсоюзы, и различного рода добровольные общества (спортивные, научно-технические, образовательные), а также творческие союзы, фонды и ассоциации.

Практически в одно время с Законом Республики Казахстан «Об общественных объединениях» был принят и ряд отраслевых законов, содержащих специальные положения об общественных объединениях, например, Законы Республики Казахстан «О защите прав потребителей» [96] и «О социальной защищенности инвалидов в Республике Казахстан» [97].

Каждый из этих законов, исходя из характера и направленности видов деятельности, наделял общественные объединения специальными правами и обязанностями в определенной сфере общественной жизни, а также предусматривал оказание им государственной поддержки в различных установленных законодательством формах. В частности, материально-техническое обеспечение общественных организаций и предприятий, инвалидов осуществлялось из республиканского бюджета.

Здесь необходимо отметить, что названные законодательные акты были приняты еще в период существования Советского Союза, поэтому они изобиливали различными нормами и положениями о поддержке соответствующих общественных организаций со стороны государства. Подавляющее большинство из этих положений на сегодняшний день де-факто утратило свою силу. Предусмотренные данными законами формы и механизмы государственной поддержки на практике не применяются. Это обусловлено не только ухудшением в тот период экономической ситуации в Казахстане. Произошедшие изменения в действующем законодательстве, касающиеся запрета на государственное финансирование, привели к противоречиям системы права в проблемах государственного регулирования деятельности НПО.

Запрет финансовой поддержки неправительственного сектора со стороны государства – серьезная проблема.

вставшая барьером на пути развития взаимодействия между государством и общественными объединениями. Причиной этому является существенное сужение возможных финансовых механизмов государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций. Другой конституционный запрет на «незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства» обуславливает необходимость в законодательном урегулировании взаимоотношений между государством и общественными объединениями. В том числе и в плане расширения возможных областей для такого сотрудничества, а также форм и порядка их взаимодействия.

В конце 1994 года был принят Гражданский кодекс Республики Казахстан, который законодательно закрепил понятие «некоммерческая организация» и предусмотрел различные организационно-правовые формы для их создания и государственной регистрации в республике. С тех пор общественные объединения являются только одной из организационно-правовых форм, в которых могут создаваться негосударственные некоммерческие организации. Некоммерческим организациям предоставлена возможность образовываться в форме учреждения, общественного объединения, некоммерческого акционерного общества, потребительского кооператива, фонда, религиозного объединения, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза) и в некоторых других формах.

Как было указано выше, в Конституции Республики Казахстан 1995 года был установлен конституционный запрет на государственное финансирование общественных объединений. Но преуменьшать значение вышеуказанного конституционного запрета не стоит, ведь общественные объединения по сей день остаются важнейшей формой для создания НПО. Только эта форма позволяет создавать действительно массовые объединения граждан на основе членства для удовлетворения социальных интересов и достижения совместных целей. Следовательно, запрет на государственное финансирование общественных объединений по-прежнему имеет огромное значение при решении вопроса о возможных финансовых механизмах государственной поддержки НПО.

Соответственно, на республиканском уровне отсутствует

законодательная основа для государственного финансирования любых негосударственных некоммерческих организаций, независимо от их организационно-правовой формы. Субсидии негосударственным некоммерческим организациям выплачиваться не могут, а по иным механизмам государственного финансирования НПО, особенно на социальные проекты, необходима законодательная регламентация вопроса о порядке их предоставления.

Серьезным шагом в признании роли и места некоммерческих организаций в общественных процессах стало принятие 16 января 2001 году Закона Республики Казахстан «*О некоммерческих организациях*» N142-III, который четко определил организационно-правовые нормы и виды некоммерческих юридических лиц, их права и обязанности, порядок создания, реорганизации и прекращения деятельности. Дополнительно к этому отметим, что в пункте 2 статьи 40 Закона «*О некоммерческих организациях*» [98] специально оговаривается возможность выполнения некоммерческими организациями определенных работ для государственных органов на основе соглашений. Похожая формулировка применяется и в части третьей статьи 4 Закона Республики Казахстан «*Об общественных объединениях*» N3-1: общественные объединения могут «по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством». Подобная норма имеется также в Законе «*Об охране окружающей среды*». На практике отдельные неправительственные организации в Казахстане, в том числе общественные объединения, имели опыт участия в осуществлении социальных проектов на условиях государственных закупок.

В качестве положительного явления следует отметить смягчение условий регистрации некоторым категориям НПО. Так, в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 2001 года «*Об утверждении ставок сбора за государственную регистрацию юридических лиц*», ставка сбора за регистрацию детских и молодежных общественных организаций составляет двукратный месячный расчетный показатель, действующий на день уплаты сбора. Значительные льготы предусмотрены и по налогам, в частности

Кодексом Республики Казахстан «*О налогах и других обязательных платежах в бюджет*» от 12 июня 2001 года [99]. В соответствии с Правилами освобождения от налога на добавленную стоимость товаров, импортируемых в Республику Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 января 2002 г. № 84, освобождаются от налога товары, ввозимые в благотворительных целях по линии государства, правительств государств, международных организаций.

В 2003 году Министерством культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан (МКИОС)* подготовлен проект постановления Правительства Республики Казахстан «*О Программе государственной поддержки неправительственных организаций РК на 2003-2005 годы*». Данная Программа была успешно реализована в прошлом году.

Безусловно, законодательное обеспечение деятельности НПО является важнейшим условием их развития. Представителями общественности уже неоднократно высказывались мнения о необходимости разработки специального закона о статусе неправительственных организаций или внесения изменений в действующее законодательство. По данным социологического исследования, проведенного МКИОС в 2004 году, 31,5 % экспертов считают, что доработка Закона Республики Казахстан «*О некоммерческих организациях*» N 142-III является важным фактором, влияющим на развитие сектора НПО в Казахстане. По мнению 54 % респондентов, отсутствие благоприятной законодательной базы рассматривается экспертами как одно из главных препятствий в поступательном движении неправительственного сектора [100].

В Послании народу Казахстана «*Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2003 год*» Президент Н.А. Назарбаев дал конкретное поручение Правительству Республики Казахстан по инициированию разработки закона о статусе и правах неправительственных организаций [101]. В соответствии с поручением были разработаны и приняты законопроекты «*О неправительственных организациях в Республике Казахстан*» и «*О государственном социальном заказе*».

* На современном этапе Министерство культуры и информации (МКИ РК).

В целом эти законопроекты соответствуют общей стратегии государственной политики республики по дальнейшему развитию институтов гражданского общества, укреплению внутриполитической стабильности и направлены на формирование новой модели отношений в проведении социальной политики, создании устойчивой и эффективной системы «государство – общественный сектор».

Разработка законопроекта «*О неправительственных организациях в Республике Казахстан*» была обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования законодательной базы в части определения статуса казахстанских НПО, а также иностранных и международных неправительственных организаций, действующих на территории страны. Но в силу высокой критики со стороны, как представителей неправительственного сектора, так и международных правозащитных организаций, данный законопроект в настоящее время отправлен на доработку.

14 апреля 2005 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев подписал Законы «*О государственном социальном заказе*» и «*О внесении дополнения в закон Республики Казахстан «О государственных закупках»*» [102].

Каковы же принципиальные положения Закона «*О государственном социальном заказе*»? Данный закон направлен на создание условий для устойчивого развития неправительственных организаций в Казахстане, как части гражданского общества, и усиления их роли в решении социально значимых проблем общества на основе взаимодействия и поддержки со стороны органов государственной власти. Закон призван установить казахстанскую модель взаимодействия государства с неправительственными организациями в целях удовлетворения социальных нужд общества.

В преамбуле указывается, что «Закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа неправительственными организациями Республики Казахстан», т.е. четко определены участники процесса государственного социального заказа. В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: более чем в 300 нормативных правовых актах встречается понятие «неправи-

тельствственная организация», в то же время законодательно оно нигде не закреплено. В связи с этим в законе введено понятие «неправительственная организация». Введение этого понятия считается принципиально важным для дальнейшего развития неправительственного сектора [103].

В третьей статье закона определены принципы правового регулирования процесса государственного социального заказа, согласно которым его исполнение является прозрачным, открытым, исключая коррупционные действия, лоббирование чьих-либо интересов. Важным моментом является также и то, что мониторинг и внешнюю оценку эффективности выполнения государственного социального заказа будут осуществлять Советы по взаимодействию с неправительственными организациями при центральных и местных исполнительных органах.

Впервые законодательно определяются формы государственной поддержки неправительственных организаций и пути их осуществления. Принципиально важной является пятая статья закона, в которой указаны сферы реализации государственного социального заказа. Данный перечень включает социально значимые направления. Следует отметить, что в указанной статье перечислены те области, в которых специализируются неправительственные организации.

Не менее важной является шестая статья, в которой четко обозначено, что финансирование государственного социального заказа осуществляется за счет бюджетных средств. Таким образом, администраторы бюджетных программ должны предусмотреть в планируемых ежегодных бюджетных заявках средства на осуществление государственного социального заказа.

Нельзя не учитывать и политический аспект закона: создание позитивного имиджа государства, стремящегося поддержать развитие НПО, что соответствует общей стратегии демократических реформ. Впервые Казахстан вплотную подошел к такому этапу в развитии неправительственного сектора, когда государство не только намерено, но и способно оказывать всестороннюю поддержку НПО. Это особенно важно в условиях увеличения объема социальных задач на данном этапе. Закон «О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан

«О государственных закупках» направлен на законодательное регулирование вопросов о проведении конкурса на получение государственного социального заказа и внесения конкурсной заявки.

Следует отметить, что в действующих Законах Республики Казахстан «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» не предусмотрена форма государственной поддержки через систему государственного социального заказа. Тем самым Закон «О государственном социальном заказе» можно считать судьбоносным для неправительственного сектора, т.к. с момента его принятия начался новый этап в развитии неправительственного сектора – этап конструктивного сотрудничества государства и НПО.

Однако в целях полноценного развития неправительственного сектора представляется целесообразным дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы деятельности НПО. Важно отметить, что в плане совершенствования законодательной базы НПО еще на I Гражданском форуме Президентом Н.А. Назарбаевым были даны конкретные поручения ряду министерств:

- Министерству юстиции Республики Казахстан – о проработке вопросов изменения порядка регистрации некоммерческих организаций на основе учетной регистрации;

- Министерству экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, Министерству финансов Республики Казахстан – о предоставлении налоговых льгот некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в социальной сфере [104].

Возможно, в перспективе следует также инициировать и другие законы, программы, направленные на усиление деятельности неправительственного сектора и его сотрудничества с государством, к примеру, законы «О благотворительной деятельности», «О добровольческой деятельности» [105]. Принятие подобных законов, во многом, заполнит правовой вакуум деятельности НПО в республике.

Таким образом, подготовка нормативной правовой базы, отвечающей современному состоянию неправительственного сектора, создаст благоприятные условия для дальнейшего

совершенствования сотрудничества государственного и неправительственного секторов.

3. Как представляется, законы о неправительственных организациях должны основываться на презумпции, что отдельные граждане, группы и юридические лица *имеют право* на создание ассоциаций, преследующих любые законные некоммерческие цели. Любые физические или юридические лица повсеместно должны иметь возможность создавать НПО без бюрократических барьеров или значительных финансовых затрат. Кроме того, законы также должны четко определять, что создание НПО является добровольным и общедоступным процессом. Таким образом, одним из основополагающих моментов, определяющих жизнедеятельность НПО, является создание адаптированной и рациональной законодательной базы.

В этом контексте актуализируется вопрос об участии представителей неправительственного сектора в процессе законотворчества, т.к. государственные органы, разрабатывающие законы для регулирования, как неправительственного сектора, так и социальной сферы, в которой он действует, зачастую страдают субъективным взглядом на социальные процессы или имеют не совсем точные представления о реальных нуждах общества.

Здесь представляется возможным выделить некоторые методы взаимодействия власти и НПО в законотворческом процессе [106].

Информация является средством, используя которое государство обеспечивает гражданскому обществу сведения о своей собственной инициативе или обеспечивает доступность информации гражданскому обществу по его запросу. Примерами этого являются официальные журналы или газеты, правительственные вебсайты и доступ общественности к государственным отчетам.

Консультация является методом, посредством которого государство запрашивает и получает комментарии от граждан по выработке политики или законодательству. Примеры включают комментарии по законопроекту и обзорам общественного мнения.

Активное участие является методом, посредством которого

граждане играют роль в выработке политики, например, предлагая проект закона. Другими примерами активного участия являются создание открытых рабочих групп и других групп граждан государством. Так, одним из способов прямого участия общественности в законодательном процессе является референдум.

Как представляется, граждане и гражданское общество должны реагировать на выработку политики и участвовать во всех стадиях ее выработки, начиная с определения проблемы, разработки политики, принятия решения до выполнения и оценки. В развитых странах мира практика привлечения НПО к процессу законотворчества является нормальным явлением, которое:

- позволяет более продуманно подходить к созданию законов в социальной сфере;

- приводит к более качественному принятию властью решений путем предоставления полного доступа к информации;

- создает большее доверие к власти через большую открытость процесса;

- способствует укреплению веры в демократию, так как граждане осознают, что вносят свой вклад даже между выборами;

- содействует принятию индивидуумами и группами решений, противоречащих их интересам;

- приводит к быстрой идентификации проблем или вопросов, которые могут привести к конфликтам, если их не решить [107].

Надо сказать, что подобные шаги сделаны и в Казахстане. Так, в 2003 году представители неправительственного сектора активно включились в процесс разработки законов в рамках проекта *«Содействие развитию законодательства для НПО»*. Данная проблема активно обсуждалась на уровне Парламента Республики Казахстан, в частности, по инициативе Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Сената Парламента были организованы слушания законопроекта *«О некоммерческих организациях»*, в которых приняли участие депутаты Мажилиса Парламента, представители казахстанских и зарубежных НПО [108].

24 января 2005 года в г. Алматы прошла конференция *«Совершенствование законодательной базы: обсуждение*

законопроекта «О государственном социальном заказе». Данное мероприятие проводилось в рамках совместного проекта «Укрепление национального диалога между Правительством и организациями гражданского общества», выполняемого ПРООН и Министерством культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан (МКИОС). В конференции приняли участие НПО г. Алматы, Алматинской, Жамбылской, Кызылординской и Южно-Казахстанской областей Республики Казахстан, представители международных организаций и государственных структур. Целью мероприятия было повышение осведомленности субъектов неправительственного сектора о правовых рамках деятельности НПО, налаживание конструктивного диалога между государством и неправительственными организациями, вовлечение НПО в законотворческие процессы и повышение осведомленности казахстанского общества о принципах демократии.

Необходимо отметить, что в процессе разработки Закона «О государственном социальном заказе» и Закона «О неправительственных организациях в Республике Казахстан» была задействована специально созданная рабочая группа в количестве 15 человек, в которую входят представители государства, неправительственного сектора и международных организаций.

В регламентах Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан содержатся специальные положения по проведению открытых для общественности парламентских слушаний с участием представителей общественности. В последнее время часто практикуется включение представителей неправительственных организаций в составы парламентских рабочих групп по разработке и рассмотрению законопроектов. Но, в основном, применяется форма внепарламентского обсуждения каких-либо законопроектов на «круглых столах» с участием представителей общественности, НПО, политических партий, профсоюзов. Также широко распространяется практика публичных обсуждений законопроектов в средствах массовой информации.

Тем не менее, в законодательстве, регулирующем процедуры разработки и рассмотрения проектов законов и иных нормативных правовых актов на уровне ответственных министерств

и Правительства Республики Казахстан, отсутствуют положения, которые бы обеспечивали право неправительственных организаций, в том числе общественных объединений, на системное участие в законотворческой деятельности. Существует практика официального включения представителей неправительственных организаций в правительственные (министерские) рабочие группы по разработке отдельных законов, и в качестве конкретных примеров можно привести законопроект о государственной молодежной политике, государственном социальном заказе, социальной защите инвалидов.

Как показали результаты подобных инициатив, представители государственных органов и неправительственного сектора вполне способны сотрудничать в конструктивном ключе, результаты работы имеют позитивный характер. Однако механизм участия неправительственных организаций в нормотворческой деятельности на сегодняшний день еще не прописан в законодательстве. Если раньше практика привлечения НПО к процессу законотворчества имела единичный характер, то вследствие активного развития диалога «власть-НПО», появилась необходимость поставить подобное сотрудничество на системную основу. По мнению экспертов, проблемы могли бы быть решены внесением поправок в Регламенты Мажилиса, Сената, Правительства, местных представительных органов, регламенты и правила подготовки проектов нормативных правовых документов отдельными министерствами и ведомствами Республики Казахстан.

Таким образом, в результате дискуссий был представлен проект систематизации законотворческого партнерства власти и НПО в рамках создания Палаты Общественных Экспертов (ПОЭ) при Мажилисе Парламента Республики Казахстан.

Созданная Палата Общественных Экспертов при Мажилисе Парламента Республики Казахстан будет функционировать в целях развития сотрудничества законодательной власти с институтами гражданского общества, совершенствования законодательства и принятия эффективных законов, формирования правовой культуры общества, создания условий для повышения гражданской активности населения и развития гражданского общества в Республике Казахстан [109].

Как представляется, принципами работы данного органа будут: легитимность, открытый доступ, прозрачность. При этом Палата Общественных Экспертов будет иметь статус консультативно-совещательного органа. ПОЭ не является государственным органом, но состав Палаты утверждается Мажилисом Парламента Республики Казахстан. Как предполагается, решения ПОЭ будут носить рекомендательный характер и приниматься в форме заключений, предложений и сообщений.

Основные задачи деятельности Палаты заключаются в следующем:

- анализ практики применения казахстанского законодательства в сфере обеспечения конституционных прав и свобод, в том числе в области: культуры, образования, экологии, здравоохранения, информации, социального обеспечения, экономических прав граждан, жилищной политики и др.;
- общественная экспертиза проектов законов и других нормативных и правовых актов и проведение консультаций для депутатов Парламента, представителей исполнительной власти;
- общественный контроль за исполнением законов и других нормативно-правовых актов и привлечение общественности к участию в формировании социальной политики властей;
- организация «переговорных площадок» власти и гражданского общества и проведение общественного контроля за качеством расходования бюджетных средств;
- определение приоритетов в социальной сфере для распределения государственных заказов.

В рамках Палаты предлагается создать экспертные советы по направлениям и сферам деятельности, которые будут работать непосредственно с Комитетами Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Членом ПОЭ может стать любая казахстанская некоммерческая, неправительственная организация, представители политических партий, профессиональных и бизнес-ассоциаций, региональных ассоциаций НПО и профсоюзов, а членство в Палате Общественных Экспертов является добровольным, состав экспертов неограничен. Думается, что подобные условия удовлетворят требования всех общественно-политических сил страны и обеспечат широкую представленность в Палате и транспарентность в ее деятельности.

В целях обеспечения объективности оценок ПОЭ может привлекать к своей деятельности организации, которые не вошли в ее состав [110].

По замыслу инициаторов данного проекта деятельность Палаты Общественных экспертов обеспечит равноправное и полное участие неправительственного сектора в процессе законотворчества, что даст возможность повысить адресность и социальную эффективность законопроектов. С созданием Палаты будет на практике оформлена площадка для перехода от диалога к взаимовыгодному конструктивному сотрудничеству власти и НПО в законодательной сфере, что и является основной целью социальных реформ на современном этапе.

Подытоживая вышесказанное, можно отметить, что наличие соответствующей законодательной базы является ключевым условием для развития продуктивного взаимодействия между гражданским обществом и государством. Само функционирование неправительственного сектора требует правовой основы, которая де-юре будет регулировать деятельность НПО, определяя их права и обязательства, а также взаимоотношения с властью. В то же время, законодательство является необходимым условием государственного обеспечения деятельности неправительственных организаций [111].

Законодательство является сильным инструментом воздействия на «третий» сектор со стороны государства, что накладывает на него определенные обязательства. По сути, уровень проработанности законодательства, регулирующего деятельность НПО, является своего рода индикатором уровня демократизации общества.

Как предполагается, вовлечение неправительственного сектора в процесс законотворчества открывает новые горизонты и возможности для реального сотрудничества государственных органов и НПО, стимулируя их качественный рост, в том числе за счет государственной поддержки, обеспечивает правовую основу для активного участия неправительственного сектора в решении проблем социальной сферы.

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Основные нормы казахстанского законодательства, регламентирующие связь и взаимодействие государственных органов с НПО.
2. Главные предпосылки совершенствования системы казахстанского законодательства о деятельности НПО.
3. Основные правовые аспекты регуляции взаимоотношения государства, бизнеса и НПО.
4. Каковы главные проблемы, требующие согласования правовых актов Казахстана, касающихся деятельности НПО?
5. Каковы наиболее перспективные формы и механизмы взаимодействия государства и НПО в области законодательства?

Список рекомендуемой литературы:

1. Конституция Казахской ССР от 25 апреля 1978 года. – Алма-Ата: Казахстан, 1978.
2. Конституция Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1999.
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года //Ведомости Парламента Республик Казахстан. – 1994. – № 23.
4. «Об общественных объединениях» Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года N 3-1 //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 8. – С. 11.
5. «О некоммерческих организациях» Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года N 142-III //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001. – № 1. – С. 6.
6. «О государственных закупках» Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года N 321-III //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2002. – № 9. – С.12.
7. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

8. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

9. Назарбаев Н.А. Стратегия трансформации общества и возрождения евразийской цивилизации. – М.: Экономика, 2002.

10. Бабакумаров Е.Ж. Правовые основы организации диалога между НПО и органами власти. – Алматы: Центрально-азиатское агентство политических исследований, 2002.

11. Взаимодействие государства и неправительственных организаций Казахстана: из опыта сотрудничества: Метод. пособие. – Астана: МКИОС, 2002. – 79 с.

12. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 99 с.

13. Дьяченко С.А. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия: Учеб. пособие. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – 142 с.

14. Каюпова З.К. Правовая система и гражданское общество в Республике Казахстан: грани взаимодействия и взаимовлияния //Саясат. – № 10-11. – 2001. – С. 46-48.

15. Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2002. – 94 с.

16. Николаева Э.Н. Понятие и правовая природа международных неправительственных организаций //Юрист. – 2000. – № 9. – С. 32-33.

17. Нысанбаев А. О формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами в Республике Казахстан //Саясат. – 2002. – № 7. – С. 34-37.

18. Разработка и применение законов, регулирующих деятельность НПО //Гражданское общество и право. Реферативный бюллетень. – № 2. – 2005. – С. 9-10.

19. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций. Международный центр некоммерческого права. – Алматы: изд-во «ЛЕМ», 2000. – 101 с.

20. Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества //Советское государство и право. – 1991. – № 8. – С. 4-6.

21. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – 62 с.

22. Шагирова А. НПО против бюрократии //Мысль. – 2005. – № 12. – С. 45-50.

23. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов / Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – 239 с.

ТЕМА 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ: ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1. Государственный социальный заказ: понятие, принципы регулирования и реализации.

2. Технология осуществления государственного социального заказа в системе взаимодействия государства и НПО.

3. Государственный социальный заказ как эффективная форма финансовой поддержки НПО государством.

1. Очевидно, что в настоящее время на рынке социальных услуг государство занимает практически монопольное положение. В связи с этим одной из насущных задач в этой сфере являются процессы демонополизации и привлечения в социальную сферу институтов гражданского общества. Важность этих процессов во многом обусловлена тем, что при сохранении существующего положения вещей достижение повышения эффективности оказываемых населению социальных услуг минимально. Вместе с тем данное положение отнюдь не предполагает полной коммерциализации социальных услуг. Существует огромное число социальных услуг, оказание которых, по сути, возможно лишь на некоммерческой основе. Именно для таких случаев, в частности, предполагается применение технологии социального заказа.

В этой связи возникает, в первую очередь, вопрос серьезной организационно-практической поддержки неправительственных организаций. На данном отрезке исторического развития поддержка НПО государством приобретает особое значение, потому как государство владеет необходимыми ресурсами, посредством которых возможно усиление и укрепление продуктивности всего неправительственного сектора [112].

Государственная практика передачи обязательств по оказанию социальных услуг неправительственным организациям

21. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – 62 с.

22. Шагирова А. НПО против бюрократии //Мысль. – 2005. – № 12. – С. 45-50.

23. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов / Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – 239 с.

ТЕМА 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ: ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1. Государственный социальный заказ: понятие, принципы регулирования и реализации.

2. Технология осуществления государственного социального заказа в системе взаимодействия государства и НПО.

3. Государственный социальный заказ как эффективная форма финансовой поддержки НПО государством.

1. Очевидно, что в настоящее время на рынке социальных услуг государство занимает практически монопольное положение. В связи с этим одной из насущных задач в этой сфере являются процессы демонополизации и привлечения в социальную сферу институтов гражданского общества. Важность этих процессов во многом обусловлена тем, что при сохранении существующего положения вещей достижение повышения эффективности оказываемых населению социальных услуг минимально. Вместе с тем данное положение отнюдь не предполагает полной коммерциализации социальных услуг. Существует огромное число социальных услуг, оказание которых, по сути, возможно лишь на некоммерческой основе. Именно для таких случаев, в частности, предполагается применение технологии социального заказа.

В этой связи возникает, в первую очередь, вопрос серьезной организационно-практической поддержки неправительственных организаций. На данном отрезке исторического развития поддержка НПО государством приобретает особое значение, потому как государство владеет необходимыми ресурсами, посредством которых возможно усиление и укрепление продуктивности всего неправительственного сектора [112].

Государственная практика передачи обязательств по оказанию социальных услуг неправительственным организациям

(НПО) является достаточно распространенной во всем мире. В решении общественных проблем для государства более эффективным методом представляется финансирование НПО, оказывающих социально значимые услуги. Под социально значимыми услугами понимается решение определенных задач в области социальной и правовой защиты населения, социальной адаптации, здравоохранения, образования, экологии и мн. др.

Сущностной основой социального заказа, как и других форм взаимодействия институтов гражданского общества и публично-властных органов, выступает принцип субсидиарности, т.е. внедрение социального заказа будет означать укрепление заинтересованности власти в создании и развитии институтов гражданского общества, поскольку только за счет этого возможно достижение общественного участия.

При помощи технологии социального заказа на конкурсной основе через реализацию целевых социальных программ возможно решение социальных проблем различного уровня. Приоритетом данной стратегии при этом является побуждение целевых групп к формированию объективных и субъективных условий для развития их способности к самообеспечению, а не обслуживание всех, кто может считаться нуждающимся, поскольку список последних может быть продлен до бесконечности [113].

При этом НПО не полагаются исключительно на финансирование со стороны государства, а могут также получать дополнительное финансирование в виде частных пожертвований, членских взносов, грантов от иных доноров и прибыли от экономической деятельности, направленной на уставные цели. Следовательно, если правовой статус и, в особенности, налоговое законодательство предоставляют определенные льготы, то источники финансирования НПО могут варьироваться так, что эти организации при оказании услуг будут менее зависимы от государственного финансирования.

Во многих странах мира НПО давно представлены как поставщики огромного пакета социальных услуг, и существуют разнообразные механизмы государственного финансирования неправительственного сектора. НПО работают в направлении решения социальных проблем и поэтому наилучшим образом

подходят для отслеживания развития данных вопросов и определения необходимых путей их решения. Участие НПО в решении социальных проблем имеет большое значение, так как они могут дать более объективный взгляд изнутри на:

- разработку будущих и текущих социальных программ, координируя и организовывая их реализацию;

- сбор и анализ информации, относящейся к программам социальной помощи;

- разработку правового обеспечения социальных программ, предусматривающего структурную поддержку тем, кто оказывает услуги;

- мониторинг социальных программ [114].

Во избежание возможных коллизий в отношениях власти и неправительственного сектора практика социального заказа со стороны государства обычно закрепляется на законодательном уровне, где определяются права и обязанности обеих сторон. Отсутствие необходимой законодательной базы рассматривается экспертами как одно из главных препятствий в поступательном движении НПО [115].

Законодательное закрепление государственного социального заказа широко распространено в мировой практике. Например, французский Проект Закона о социальной и медико-социальной деятельности предусматривает создание Высшего совета по социальным и медико-социальным услугам и учреждениям. Совет состоит из парламентариев, представителей правительства, органов социальной защиты, местного самоуправления, юридических лиц, оказывающих социальные и медико-социальные услуги, их сотрудников и представителей получателей социальных и медико-социальных услуг. Совет уполномочен предоставлять экспертную помощь по общим проблемам, связанным с организацией сектора, в том числе консультации по административному, финансовому и медицинскому обеспечению соответствующих услуг и учреждений.

Таким же образом Закон о социальных услугах в Испании предусматривает механизмы участия на каждом территориальном уровне посредством Совета по социальному благосостоянию с расширенными полномочиями, территориальных советов по социальному благосостоянию и муниципальных советов по социальному благосостоянию.

Что касается Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», то в нем прописаны основные нормы и механизмы осуществления государственного социального заказа. Так, согласно закону, *государственный социальный заказ* – это форма реализации социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач республиканского, отраслевого или регионального уровней за счет бюджетных средств посредством заключения договора на его осуществление. Также в Законе указано, что *социальная программа или проект* – это совокупность организационных, экономических и технических мер, направленных на достижение целей в различных областях социальной сферы, оговоренных в законе как направления, по которым могут осуществлять свою деятельность неправительственные организации [116].

Еще одной формой поддержки неправительственного сектора является выделение государством финансовых субсидий НПО. В этом случае не стоит путать механизмы государственного заказа с таким инструментом оказания помощи, как субсидии. Представляется, что государственный социальный заказ является более результативным, если НПО участвуют в тендерах только на те социальные услуги, которые являются их целенаправленной деятельностью.

Далее, считается, что законодательство о государственном заказе, устанавливающее соответствующие процедуры, должно быть адаптировано с целью облегчения участия в них НПО.

В принципе, на сегодняшний день любое государство сталкивается с необходимостью заказа услуг НПО для решения определенных социальных задач. В этом случае государство находится в положении потребителя и должно найти поставщика, который удовлетворит спрос на условиях цены и качества услуги.

Обязанность государства состоит в том, чтобы через тендер определить наиболее конкурентоспособного поставщика таких услуг с целью целесообразного использования бюджетных средств. В то же время государственный заказ должен быть открытым для любой некоммерческой организации, способной предоставить данную услугу. Так, согласно Закону Республики

Казахстан «*О государственном социальном заказе*», поставщик государственного заказа – это неправительственная организация, выступающая в качестве исполнителя по договору на осуществление заказа [117].

Договоры на государственный заказ имеют своей целью получение конечного продукта (услуги или товара) от поставщика. Традиционные механизмы государственного заказа довольно четкие в том смысле, что государство заключает договор с поставщиком при условии, что оно получает от него определенный минимальный уровень гарантий. Обычно к тендеру допускаются организации, имеющие определенный минимальный годовой финансовый оборот; подходящие по тендерным требованиям организации должны документально подтвердить свою экономическую стабильность.

Таким образом, традиционные механизмы государственного заказа лучше подходят для коммерческих организаций и не всегда приемлемы для НПО. Например, обычно от поставщика услуг требуются гарантии, а оплата должна поступать после выполнения самих услуг. В данном случае правительству целесообразней разрабатывать более гибкие механизмы для реализации государственного заказа социальных услуг [118].

Обычно, когда государственные органы принимают решение обратиться к услугам НПО, обе стороны подписывают договор с указанием прав и обязанностей каждой из сторон. Для обеспечения эффективного распределения ресурсов и избежания финансовых махинаций целесообразно установить и соблюдать хотя бы минимальный набор норм. Эти нормы должны регулировать выбор подрядчика (поставщика) и оставаться в силе на время действия договора.

2. Рассматривая технологию осуществления государственного заказа в системе взаимодействия государства и НПО, стоит отметить существование противоречивой формулировки, что «в виде социального заказа НПО получают поддержку или помощь от государства». Здесь необходимо подчеркнуть, что в помощи нуждаются социально уязвимые слои общества, а НПО со своей стороны помогают государству более адресно решать проблемы населения, используя свои методики, ресурсы и бюджетные средства.

Нецелесообразно также приравнивать социальную услугу к коммерческой, которая направлена на получение прибыли. Социальный заказ нацелен на повышение качества жизни граждан, без ориентира на получение материальной прибыли в чистом виде, а большинство проектов выполняются по себестоимости. Государственный заказ обычно предоставляется на конкурсной основе с учетом двух основных принципов:

1. публичность и открытость конкурса;
2. справедливость процесса отбора кандидатов.

Оповещение о конкурсе на государственный заказ должно публиковаться за определенное время до проведения конкурса, чтобы дать потенциальным заявителям возможность узнать о конкурсе и подготовить свои заявки. Кроме того, информация о конкурсе должна быть опубликована в широко распространенных средствах массовой информации. Обычно объявление должно содержать следующую информацию:

- описание подходящих кандидатов;
- технический обзор проекта, который будет финансироваться, в том числе цели и деятельность, которая будет осуществляться [119].

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», конкурс на получение государственного социального заказа – это способ определения исполнителя, направленный на приобретение заказчиком работ, услуг неправительственных организаций и обеспечивающий открытую и честную конкуренцию между исполнителями государственного социального заказа [120].

Механизм отбора должен предусматривать справедливую оценку кандидатов, чтобы избежать выделения грантов или подписания контрактов на госзаказ на произвольной основе, в том числе по конъюнктурным или личным мотивам. Для того, чтобы добиться максимальной прозрачности, обычно победитель избирается независимой комиссией. Комиссия должна включать внешних экспертов для участия в процессе отбора, чтобы гарантировать, что кандидаты соответствуют конкурсным критериям. Также целесообразно разрешить участникам конкурса наблюдать за отборочной процедурой.

Нейтралитет членов комиссии должен обеспечиваться

правом исключения из процесса любого члена комиссии, который имеет прямой или косвенный интерес по отношению к какому-либо участнику. И, наконец, чтобы гарантировать прозрачность, результаты конкурса должны публиковаться в СМИ.

После выбора подрядчика (поставщика) стороны должны подписать договор. Так, согласно Закону Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», *договор на осуществление государственного социального заказа* – это документ, по которому, в соответствии с законодательством, определены обязанности сторон по оплате и исполнению работ и услуг [121].

Далее условия договора должны обсуждаться обеими сторонами и не навязываться подрядчику (поставщику) без его согласия в целях гарантирования действительно партнерских отношений между сторонами. Этот подход способствует тому, чтобы каждая сторона рассматривала другую сторону в качестве равной себе, и в расчет принимались интересы каждой из сторон. Именно таким образом уже в начале договора может быть установлено взаимное доверие. Доверие должно поддерживаться в течение всего срока действия договора, а прозрачность будет ключевым элементом для его поддержания. Договор должен устанавливать права и обязанности подрядчика (поставщика), с одной стороны, а также права и обязанности административного органа, – с другой. В договоре также следует указать последствия нарушения условий договора.

Подрядчик (поставщик) должен получить финансовые средства, причитающиеся ему в соответствии с условиями, указанными в договоре. Часто финансовые средства выделяются несколькими платежами с определенной периодичностью, поэтому график платежей должен строго соблюдаться, чтобы поддерживать стабильность в осуществлении деятельности организации.

Полученные финансовые средства должны использоваться исключительно для выполнения задач, указанных в договоре. К примеру, организации следует применять систему отчетности, позволяющую следить за операциями, выполняемыми из разных источников финансирования. К примеру, в некоторых случаях

подрядчик (поставщик) может открыть специальный банковский счет, на котором будут учитываться все операции, связанные с договором.

Если при оформлении государственного социального заказа выделенные по договору финансовые средства представляют собой оплату за уже предоставленные услуги, то субсидии представляют собой средства, выделенные для оказания помощи в виде покрытия операционных расходов, расходов по программе или за определенный период времени. Поэтому неиспользованные финансовые средства, выделенные государством через механизм субсидий, должны быть возвращены после закрытия программы. Договор должен содержать специальные положения, указывающие, что эти активы должны быть возвращены государству.

Государственные органы обязуются выплачивать финансовые средства в оговоренный в договоре срок, а также обеспечивать эффективность выполнения деятельности. В частности, в казахстанской практике на начальной стадии проекта выделяется 30 процентов от всей его стоимости, остальные 70 процентов оплачиваются после предоставления акта выполненных работ. Но проблема в том, что многие казахстанские НПО еще не имеют достаточных оборотных средств, чтобы вкладывать в реализацию проектов собственные финансовые средства [122].

Далее, государственные органы должны периодически требовать от НПО отчеты о проведенной деятельности, т.к. на них ложится ответственность контроля за использованием подрядчиком (поставщиком) финансовых средств в соответствии с договором. Контроль, осуществляемый государством над финансами и деятельностью подрядчика, должен соблюдать определенную автономию подрядчика. В то же время за нарушение договора одной из сторон, включая нецелевое использование средств, выделенных на исполнение договора, должны применяться предусмотренные законодательством санкции.

К примеру, в Бразилии закон об организациях гражданского общества общественного интереса предусматривает, что в случае нецелевого использования активов судья может

заморозить активы организации и конфисковать активы ее служащих, государственных служащих или агентов «третьего» сектора, которые «незаконно обогатились или нанесли ущерб государственным активам». Со своей стороны подрядчик (поставщик) должен иметь возможность обжаловать такие решения в суде. За нарушение договора государственным органом также должны предусматриваться определенные законом санкции.

Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» разработан с целью формирования правовой основы участия неправительственных организаций в реализации социально значимых проектов за счет средств государственного бюджета. Он определяет комплекс правовых, организационных и иных вопросов взаимодействия государственных органов и гражданских объединений в сфере повышения качества и расширения объемов социальных услуг, предоставляемых населению.

Закон, по сути, является продуктом компромиссных решений, которые, по замыслу его разработчиков, могут удовлетворить интересы государственных органов и некоммерческих организаций. Предлагаемые механизмы системного партнерства исполнительной власти и некоммерческого сектора представлены правовыми рамками допуска и регламентации правил участия НПО при распределении бюджетных средств.

Концепция Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», в целом, отвечает задачам усиления социальной направленности реформ и формирования новой социальной политики. Нормы данного закона устанавливают принципы правового регулирования процесса государственного социального заказа, которые выстраиваются в рамках законности, эффективности реализации социальных программ при активном участии граждан, обеспечивая равные возможности НПО для участия в конкурсе. В соответствии с законом, государственные органы оказывают неправительственным организациям информационную, консультативную, методическую и организационно-техническую поддержку. Методическая и организационно-техническая поддержка, в свою очередь, производится путем разработки информационно-справочных и

методических материалов, проведения практических семинаров, конференций, тренингов и других мероприятий по вопросам осуществления государственного социального заказа [123].

Таковы основные принципы технологии осуществления государственного социального заказа, посредством которых находят свое конкретное решение многие проблемы общества. Очевидно, что четкое выполнение технологии закрепляет сотрудничество власти и неправительственного сектора на практике. Подобного рода опыт переводит теоретические схемы взаимодействия в практическую плоскость, результатами чего являются как решение определенных социальных задач и укрепление государственности, так и планомерное развитие гражданского общества.

3. Механизм государственного социального заказа, как одна из форм поддержки деятельности неправительственного сектора со стороны государства, их конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества успешно работает во многих развитых странах.

К примеру, в США неправительственные организации получают до 30 процентов бюджетных средств в виде оплаты государственного социального заказа, а система социальных контрактов, как форма реализации социального заказа, является вторым по масштабам источником финансирования некоммерческих организаций после их собственной хозяйственной деятельности. Это не просто выделение средств на решение социально значимых задач, а целенаправленное предоставление ресурсов организациям, наиболее эффективно работающим в социальной сфере. Тем самым правительство США экономит значительные бюджетные средства.

В Канаде главным источником государственного финансирования волонтерских и общественных организаций являются бюджеты провинций, дающие в среднем 60-70 % всей государственной финансовой поддержки неправительственного сектора, хотя масштабы этой поддержки меняются от провинции к провинции. С 1995 г. либеральное правительство Канады стало оказывать финансовую поддержку организациям, работавшим в сфере экологии и здравоохранения по специально принятой

программе поддержки местных поселений (Community Animation Program). В результате, например, коалиция экологических НПО (Canadian Environmental Network), объединяющая около 650 экологических групп, две трети своего ежегодного бюджета (1 млн. долл.) стала получать из федерального бюджета (через Министерство охраны окружающей среды) [124].

В некоторых странах Европейского союза неправительственные организации получают государственные субсидии для оказания социальных услуг. В Германии власти финансируют некоммерческие организации при наличии четко разработанных программ и смет расходов в объеме, не превышающем 80 процентов расходов на персонал и до 70 процентов всех прочих расходов. Недостающие средства организация должна найти сама. Например, директива Европейского Союза 92/50/ЕЕС о координации процедур по предоставлению государственных заказов на услуги предусматривает возможность органам власти независимо оперировать выдачей заказов на сумму до 200 000 евро, а также заказов на определенные услуги, в том числе социальные, медицинские, развлекательные, культурные, услуги по трудоустройству, т.е. услуги, обычно оказываемые НПО.

Таким образом, социальный заказ выступает в качестве формы совместного государственного и негосударственного инвестирования. В некоторых странах, например, в Швеции, доля некоммерческого сектора в экономике страны достигает 15 процентов.

Во многих странах мира некоммерческие организации являются партнерами властей, т.к. в большинстве случаев работа некоммерческих организаций в социальной сфере оказывается более эффективной, чем работа государственных или коммерческих структур [125]. Доля некоммерческого сектора в экономике зарубежных стран, в том числе стран Восточной Европы, Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии, достигает 5-7 процентов, и в нем задействовано до 7-8 процентов работающего населения страны. Ниже представлена диаграмма источников финансирования НПО в Республике Казахстан.



Как видно из диаграммы, на современном этапе в Казахстане участие государства в функционировании неправительственного сектора пока еще незначительно, но с каждым годом данная диспропорция будет иметь тенденцию к увеличению вовлеченности государства в финансирование гражданских инициатив.

Ранее, на начальном этапе становления неправительственные организации в своей деятельности были ориентированы на сотрудничество с иностранными фондами, откуда шел основной финансовый поток через грантовые программы. И в таких условиях было достаточно трудно определить на реализацию каких целей были направлены зарубежные гранты – социальных или политических. Зависимость НПО от зарубежных грантов на начальной стадии, в свою очередь, объясняется: *во-первых*, отсутствием на тот момент в республике сформированной целостной системы межсекторного взаимодействия; *во-вторых*, отсутствием законодательной базы деятельности неправительственных организаций; *в-третьих*, экономическое состояние страны на тот период не позволяло финансировать неправительственный сектор.

Но нужно осознавать, что донорство извне создает лишь иллюзию гражданского общества. Оно важно на стадии возникновения неправительственных организаций как важный фактор материальной и технической поддержки. Но затем институты

гражданского общества должны развиваться на основе поддержки граждан собственной страны, национального государства и национального бизнеса.

В настоящее время в Казахстане финансирование деятельности отечественных организаций со стороны международных фондов постепенно компенсируется внутренними источниками [126]. Преодолению скепсиса и недоверия между государством и неправительственным сектором способствуют практические шаги государства в развитии системных механизмов сотрудничества в формате власть – НПО.

Ключевым вопросом нынешнего этапа развития «третьего» сектора является совершенствование законодательной базы межсекторного взаимодействия. Здесь важнейшим фактором явилось принятие Закона «О государственном социальном заказе», который должен решить одну из основных проблем – отсутствие стабильного и долгосрочного финансирования проектов НПО со стороны государства. Принятый Закон Республики Казахстан «*О государственном социальном заказе*» стал реальным гарантом нарождающегося партнерства, обещающего значительные социальные выгоды [127].

Считается, что принятие подобных законопроектов обеспечивает правовую основу для участия НПО в решении социально значимых проблем за счет средств государственного бюджета, стимулируя качественный рост неправительственных организаций [128].

Предполагается, что система организации финансового взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере удовлетворения социальных нужд наиболее эффективно осуществляется там, где одновременно присутствуют три фактора:

- сняты юридические препятствия для субсидирования государством общественно-полезной деятельности некоммерческих организаций, и имеется развитое законодательство, регулирующее субсидии;

- внедрены специальные механизмы закупки государством услуг, и отсутствуют косвенные препятствия для участия некоммерческих организаций в государственных закупках, такие, к примеру, как ограничения на ведение предпринимательской деятельности;

- преодолены бюджетные и организационные стереотипы финансирования социального сектора.

Следует отметить, что принятый Закон Республики Казахстан «*О государственном социальном заказе*» в значительной мере учитывает мировой опыт осуществления государственного заказа посредством выполнения НПО социальных программ, разрабатываемых по широкому спектру актуальных для страны проблем:

- в области социальной защиты;
- в области здравоохранения и экологии;
- в области гражданского права;
- в области науки и образования;
- в области культуры.

Правовое поле, созданное новыми законодательными актами, позволяет осуществлять заказ на социальные услуги неправительственных организаций. Проект Закона Республики Казахстан «*О внесении дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственных закупках*» разработан с целью гармонизации положений в части обеспечения конкурсной заявки. Сама же система осуществления государственных закупок путем открытого конкурса дополняется нормой, по которой потенциальные поставщики, изъявившие желание участвовать в конкурсе, могут не вносить для обеспечения конкурсной заявки трех процентов от общей заявленной суммы, если они являются соискателями государственного социального заказа.

Идея проведения подобных конкурсов заключается в том, что государство финансирует проекты, направленные на решение конкретных социальных проблем общества, а неправительственные организации, работающие непосредственно с населением, осуществляют эти проекты на практике. НПО со своей стороны проявляют заинтересованность к участию в подобных конкурсах. Так, на первый пилотный конкурс в сентябре 2003 года поступило 120 заявок от 109 НПО почти со всех регионов. Конкурсная комиссия признала выигравшими 20 проектов на общую сумму 10,7 млн. тенге.

Во втором конкурсе в мае 2004 года приняли участие 119 организаций со всех регионов Казахстана, которые подали 142 заявки. Реализовано 20 проектов на сумму 9,7 млн. тенге.

19 июля 2005 года проведен третий конкурс, в котором приняли участие 165 НПО, подавших 234 заявки на сумму 59 млн. 700 тыс. тенге, т.е. объем финансирования возрос в 6 раз. Победителями явились 50 НПО.

В бюджет же 2006 года Правительством Республики Казахстан было заложено 350 млн. тенге на проведение конкурсов на государственный социальный заказ, и по предложению, внесенному со стороны Министерства культуры и информации Республики Казахстан, данная сумма была увеличена еще на 200 млн. тенге, что предполагает участие в конкурсе большего числа НПО [129].

По общему замыслу проекта о государственных социальных закупках осуществление значительной части государственных программ в Казахстане может успешно распределяться между институтами гражданского общества, а их реализация будет дешевле и эффективнее, т.к. НПО более мобильны, менее бюрократичны, нежели государственные структуры, способны экономить средства, имеют опыт сотрудничества с международными организациями и знакомы с их стандартами.

Таким образом, государственный социальный заказ рассматривается как наиболее эффективная экономико-правовая форма реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем отраслевого, общегосударственного или местного уровней. В его основе лежит идея формирования эффективной социальной политики, построенной на осуществлении гражданских инициатив. При этом реализация исходных механизмов, содержащихся в данной социальной технологии, возможна при строгом следовании принципам программно-целевого подхода, конкурсного участия, прозрачности и договорного партнерства.

Несомненно, Закон Республики Казахстан *«О государственном социальном заказе»* открывает новые возможности для взаимодействия государственной власти и НПО, де-юре закрепляя межсекторное взаимодействие и на практике фиксируя сотрудничество власти и НПО в решении общественных проблем и нужд. В идеале власти должны создать механизмы для предоставления государственного социального заказа на основе общественного участия с тем, чтобы добиться мак-

симально эффективной поставки услуг социального значения, в особенности, в области социальной защиты и здравоохранения [130].

Механизм предоставления государственного социального заказа дает возможность властям более эффективно решать социальные проблемы. В то же время реализация механизмов субсидий способствует укреплению сектора и, одновременно с этим является социальной инвестицией, вкладом в будущее. В заключение отметим, что объективность условий договора, а главное четкое их выполнение являются ключевым моментом для обеспечения конструктивного и взаимовыгодного межсекторного взаимодействия.

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Сущность государственного социального заказа и его отличия от других форм поддержки деятельности НПО со стороны государства.
2. Основные принципы, технология и механизм реализации государственного социального заказа.
3. Основные предпосылки принятия Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» и его роль в межсекторном взаимодействии.
4. Зарубежный опыт реализации государственного социального заказа.
5. Особенности и опыт реализации государственного социального заказа в Республике Казахстан.

Рекомендуемая литература:

1. О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 6. – С. 9.
2. О государственных закупках: Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года N 321-II //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2002. – № 9. – С.12.
3. О некоммерческих организациях: Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года N 142-II //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001. – № 1. – С. 6.

4. Об общественных объединениях: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 8. – С. 14.

5. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

6. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 18 февраля 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

7. Назарбаев Н.А. К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации! Послание Президента Казахстана народу Казахстана //Казахстанская правда. – 2004. – 20 марта.

8. Бабакумаров Е.Ж. Правовые основы организации диалога между НПО и органами власти. – Алматы: Центральноазиатское агентство политических исследований, 2002.

9. Брайт В. Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов. Международный центр некоммерческого права. – Алматы, 2004.

10. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – 83 с.

11. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – 96 с.

12. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 98 с.

13. Государственный социальный заказ /Под ред. И. Франц. – Алматы: Институт сотрудничества в целях развития, 2004.

14. Дьяченко С.А. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия: Учеб. пособие. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан. 2004. – 142 с.

15. Неправительственные организации Республики Казахстан: Информационный справочник /Сост.: С.В. Гмыря, Н.Е. Жакупов. – Астана, 2004. – 368 с.

16. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций. Международный центр некоммерческого права. – Алматы: Изд-во «LEM», 2000. – 101 с.

17. Сиврюкова В.А. Социальное партнерство власти и НПО – основа демократического общества. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы: Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 45-47.

18. Франц И. НПО 1990-2005: проблемы и перспективы // Спектр развития. – 2006. – № 1-2. – С. 78-82.

19. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций: Сборник материалов /Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – 238 с.

ТЕМА 5. РОЛЬ НПО КАК РЕГУЛЯТОРОВ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ. МИРОВОЙ ОПЫТ И КАЗАХСТАН

1. НПО в регуляции социальной напряженности.

2. Основные направления деятельности НПО по регулированию социальной напряженности в Казахстане.

3. Перспективы развития НПО как регуляторов социальной напряженности.

1. В условиях переходного периода наличие в той или иной мере социальной напряженности является неизбежным фактором развития любого государства. Более того, социальная напряженность представляет собой одну из проблем современных транзитных государств, которая осложняет проведение поступательных общественно-политических преобразований. Поэтому в государственной практике социальная напряженность, как правило, характеризует негативное состояние общества, которое необходимо предотвратить или преодолеть.

Для Казахстана, находящегося на одном из решающих этапов своей системной трансформации, обеспечение необходимого уровня социальной стабильности в обществе является одной из важных составляющих поступательного развития страны. При этом, помимо самого государства, в обеспечении социальной стабильности в казахстанском обществе важную роль должны играть институты гражданского общества [131].

Как показывает мировая практика, в жизни современного общества социальная напряженность имеет двойную направленность:

- негативную направленность, когда на основе неудовлетворенности части населения своим положением социальная напряженность вызывает социально-политическую дестабилизацию в обществе;

- позитивную направленность, когда социальная напряженность подталкивает определенные группы населения к осуществлению активных действий в поисках решения сложных социальных проблем.

Как представляется, социальная напряженность чаще всего проявляется в двух основных сферах.

Во-первых, возникновение социальной напряженности может быть связано с обострением традиционных проблем общества: ростом социальной дифференциации и социального неравенства, обострением межэтнических конфликтов, неравномерным развитием социально-экономической ситуации и уровня жизни в регионах, осложнением общественно-политической ситуации на местном уровне.

Во-вторых, социальная напряженность возникает в сфере трудовых отношений и базируется на противоречиях интересов, связанных с профессиональной деятельностью. Среди институтов гражданского общества, деятельность которых направлена на регулирование социальной напряженности в обществе, можно выделить три крупных блока в зависимости от характера решаемых ими вопросов и проблем.

Первый блок представляют политические партии, решающие вопросы политического плана, или проблемы, так или иначе, возникающие в политической сфере общества.

Второй блок состоит из различных общественных объединений в лице профсоюзов, органов местного самоуправления, фондов, ассоциаций и обществ, занимающихся решением по большей части социальных проблем.

И, наконец, третий блок представляют неправительственные организации, деятельность которых носит различную направленность [132].

Как уже указывалось в предыдущих главах, *неправительственные организации* – это открытые некоммерческие организации, не ограниченные профессиональной спецификой и не стремящиеся к государственной власти. НПО ставят перед собой конкретные, общественно-значимые цели и задачи, которыми руководствуются в своей деятельности [133]. В качестве регуляторов социальной напряженности в обществе НПО разделяются по направлениям деятельности:

- НПО по определенным социальным направлениям;
- НПО правозащитного характера, а также группы гражданского контроля, включающие и контроль за действием исполнительной власти (например, за процедурой выборов и т.д.);

- «инфраструктурные» НПО, миссией которых является содействие деятельности других некоммерческих организаций в широком смысле: организации, специализирующиеся на правовом обеспечении НПО; центры поддержки НПО, возникшие на основе целевых грантов иностранных фондов;

- организации гражданских инициатив, ставящие своей целью содействие становлению гражданского общества в регионе или содействующие партнерским отношениям общества и власти.

В связи с этим в регулировании социальной напряженности в обществе НПО выполняют ряд следующих функций:

- активное участие в разработке государственных и местных социальных программ;

- выполнение социальных работ, в частности, решение социальных проблем – инвалиды, дети-сироты, переобучение безработных;

- разработка и внедрение при поддержке органов власти инновационных социальных программ в областях, где государство не успевает реагировать (наркомания, беспризорность, положение заключенных);

- корпоративное спонсорство социальных программ;

- привлечение общества к решению основных социальных проблем;

- создание нового сектора рынка – сферы негосударственных социальных услуг [134].

В этом контексте особую актуальность приобретает вопрос формирования компенсационных механизмов, для сглаживания проблем в социальной сфере. Для Казахстана снижение и поддержка уровня социальной напряженности в безопасных пределах является одной из важнейших задач, решение которой позволяет продолжать наращивать темпы проводимых в стране реформ. К сожалению, в результате проведенных рыночных реформ в Казахстане произошла сильная дифференциация общества, когда на одном полюсе оказалось большинство населения с минимальными доходами, на другом – меньшинство с достаточно большими ресурсами и доходами.

Как показывает опыт, НПО способствуют смягчению негативных процессов в социальной сфере, содействуя регуляции социальной напряженности в обществе. Именно поэтому

традиционно, неправительственный сектор решает, прежде всего, важнейшие вопросы социальной сферы [135].

Анализ деятельности НПО свидетельствует, что они охватывают достаточно широкое поле различных социальных интересов и обладают значительными ресурсами решения общественных проблем. Другими словами, роль неправительственного сектора в снижении уровня социальной напряженности в обществе заключается, прежде всего, в нивелировании тех тенденций, которые оказывают негативное влияние на его устойчивость.

Главными раздражителями для социальной стабильности принято считать бедность, безработицу и обеспечение социальными гарантиями. При этом НПО способны решить определенную долю вышеуказанных проблем, но при условии сотрудничества с государством.

Так, в сфере борьбы с бедностью распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом: [136]

| | Борьба с бедностью |
|-----------------------------------|---|
| Государство | <ul style="list-style-type: none">- принятие законодательных актов;- формирование эффективной системы государственного управления;- развитие и рост экономики;- обеспечение занятости граждан;- обеспечение образовательного уровня граждан;- микрокредитование, поддержка предпринимательства;- социальная поддержка малообеспеченных;- реформирование системы здравоохранения;- реализация инвестиционных проектов. |
| Неправительственный сектор | <ul style="list-style-type: none">- экспертиза законов;- лоббирование законодательных актов;- мониторинг социально- незащищенных граждан;- благотворительные акции;- обучение основам предпринимательства;- предоставление рабочих мест;- обучение основам предпринимательства;- развитие народных промыслов и организация ярмарок и распродаж;- пропаганда меценатства и благотворительности. |

Далее, в сфере преодоления безработицы распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом:

| | Преодоление безработицы |
|-----------------------------------|---|
| Государство | <ul style="list-style-type: none"> - принятие законодательных актов; - разработка государственных программ; - создание новых рабочих мест; - поддержка малого и среднего бизнеса; |
| Неправительственный сектор | <ul style="list-style-type: none"> - организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; - мониторинг рынка труда; - информирование населения и работодателей о положении на рынке труда; - юридические консультации по трудовым вопросам; - организация общественных работ; - организация трудоустройства несовершеннолетних граждан; - социальная адаптация безработных; - организация самозанятости населения; - выявление потребностей работодателей. |

И в сфере обеспечения социальных гарантий распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом: [137]

| | Обеспечение социальных гарантий |
|-----------------------------------|---|
| Государство | <ul style="list-style-type: none"> - принятие законодательных актов; - реформирование социальной сферы; - реализация инвестиционных проектов. - выделение пособий социально незащищенным слоям. |
| Неправительственный сектор | <ul style="list-style-type: none"> - мониторинг социально-необеспеченных слоев населения; - защита прав потребителей; - реабилитационная работа; - коррекционная работа с детьми, имеющими отклонения в развитии; - поддержка людей с ограниченными возможностями; - развитие неформальных образовательных программ; - развитие неформальных медико-социальных программ; - пропаганда здорового образа жизни. |

Таким образом, совместно с государством НПО способны оказывать определенное влияние на решение проблем бедности и безработицы. Как можно увидеть, НПО принимают активное

участие в сфере обеспечения социальных гарантий. Тем не менее, существует ряд объективных проблем, которые не позволяют расширить сферу применения потенциала «третьего» сектора. В первую очередь это неразвитость систем местного самоуправления, за исключением КСК и КОСов, спектр задач которых чрезвычайно широк: от улаживания частного конфликта по качеству коммунальных услуг до принятия на баланс всего жилого фонда дома, квартала или микрорайона.

В общем, функции указанных НПО в регуляции социальной напряженности являются достаточно широкими. Многие из этих функций совпадают с аналогичной деятельностью в этой сфере органов государственной власти всех уровней. В таких обстоятельствах неправительственные организации, как правило, вступают в межсекторное взаимодействие с государственными структурами.

2. С начала осуществления реформирования экономики Казахстана основной акцент был сделан на вопросе реформы коммерческой и производственной сфер с целью развития предпринимательства. При этом реформирование социальной сферы шло более медленными темпами. Это было обусловлено тем, что вопросы социальной защиты решались на фоне инфляции, бюджетного дефицита, стагнации производства, увеличения доли теневого сектора экономики. Процессы изменений в данной области шли в основном стихийно, как следствие изменений в экономике в целом и потерь организациями социальной сферы традиционных ресурсных источников.

В итоге общество оказалось не готово к ситуации, для которой характерно спонтанное развитие социальных процессов, их выход из-под контроля существующих институтов. В результате увеличился разрыв между различными слоями населения, растущим богатством небольшой группы людей и неудовлетворительным положением большинства граждан [138].

Уровень развития общественных организаций в Казахстане предопределяет сложные условия для любого проекта в сфере социального партнерства. Однако подобные условия, в определенной мере оказали влияние на расширение и

активизацию НПО. На современном этапе Основными направлениями деятельности НПО в снижении социальной напряженности являются следующие.

Работа с социально уязвимыми слоями населения. Актуальность деятельности НПО, ставящих перед собой задачи по решению проблем и оказанию определенной помощи социально уязвимым категориям граждан, прежде всего, определяется наличием довольно большого количества этих граждан в республике. К данной категории относятся дети, молодежь, женщины, особенно многодетные и одинокие матери, пенсионеры, инвалиды, безработные, лица с низкой квалификацией, инвалиды, мигранты и др.

В настоящее время, благодаря финансовой и технической поддержке международных организаций, большинство НПО, оказывающих помощь социально уязвимым группам граждан, строят свою деятельность на основе изучения ситуации, мониторинга и развития устойчивости программ. К примеру, «Алматинским фондом содействия занятости» при спонсорской помощи Германского общества по техническому сотрудничеству (GTZ) в Алматы был осуществлен проект по организации и проведению эффективных общественных работ.

И во многом благодаря этому проекту было проведено более 10 мероприятий для безработных: «*Строительная бригада*», «*Социальные работники*», «*Сбор и сортировка мусора*», «*Пропаганда здорового образа жизни*», «*Распространение городской газеты «Вакансия»*», «*Благоустройство территории*», «*Кризисный центр для женщин, подвергшихся насилию*», «*Книгам – вторую жизнь*» и «*Патронажная служба*». По всем мероприятиям, кроме сбора и сортировки мусора и благоустройства территории, безработные прошли предварительное профессиональное обучение по специальным программам [139].

Также, ряд организаций занимается защитой прав граждан в сфере труда и занятости. К примеру, можно взять действующую в г. Алматы общественную организацию «Правовая инициатива», где все желающие могут получить бесплатную консультацию и юридическую помощь по трудовым вопросам. Поскольку нарушений в данной сфере довольно много, то число

желающих получить юридическую консультацию очень велико. Очевидно, что создание и функционирование общественных организаций данного профиля во всех регионах становится требованием времени.

В целом же при всех достижениях и успехах НПО, занимающихся решением проблем социально уязвимых слоев и групп населения, не так уж много.

Правозащитные НПО и общественные организации. В результате анализа информации, связанной с деятельностью правозащитных организаций в Казахстане, СНГ и других странах можно сделать вывод, что к правозащитным организациям следует отнести те НПО, которые реализуют в своей деятельности следующие функции:

- мониторинг ситуации с соблюдением всего спектра прав и свобод человека и гражданина в своей стране и информирование общественности, в том числе и международной, о тенденциях ее развития и о частных случаях грубых нарушений прав человека;

- анализ действующего законодательства и передаваемых в Парламент Республики Казахстан законопроектов на предмет их соответствия международным нормам и стандартам в области прав человека;

- просветительская деятельность: распространение знаний в обществе о международных документах в области прав человека, нормах и стандартах, институтах и механизмах защиты прав человека на международном уровне и в развитых демократических странах;

- защита прав и свобод конкретных людей, считающих, что их права были нарушены национальным законодательством.

Актуальность и общественная значимость деятельности правозащитных НПО обусловлена участвовавшими случаями нарушения тех или иных прав и свобод граждан со стороны государства, его органов и их должностных лиц. В этих условиях востребованность населения в функционировании НПО, занимающихся правозащитной деятельностью, возрастает.

Среди видов деятельности, осуществляемых правозащитными НПО, особенно выделяются информационное обеспечение, предоставление юридических консультаций

населению, проведение мониторинга по соблюдению прав человека, правовое образование, проведение независимых экспертиз, правозащитная деятельность в судах, влияние на законотворческий процесс, участие в принятии общественно значимых решений.

Экологические НПО. Деятельность этих организаций обусловлена, главным образом, неблагоприятной ситуацией в экологии страны в целом и особенно ее отдельных регионов, а также слабой и неэффективной деятельностью государства по решению экологических проблем и охране окружающей среды. Среди основных экологических проблем особо выделяются загрязнение окружающей среды, захоронение ядерных отходов, критическая ситуация в таких экологически неблагоприятных регионах, как Приаралье, Семипалатинск, космодром Байконур, сохранение экосистем Каспия и Балхаша, исчезновение редких видов растений и животных и т.д.

В 2000 году был подписан Меморандум о сотрудничестве между Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и Специальной рабочей группой (СРГ) НПО РК. В 2001 году была проведена кампания против ввоза ядерных отходов на территорию РК. В том же году в Алматы состоялся третий Экофорум НПО [140].

Сегодня можно выделить приоритетные направления деятельности экологических организаций – изучение и ликвидация последствий полигонов, территорий с неблагоприятной экологической ситуацией; формирование общественного мнения; внедрение систем экологического образования; лоббирование проектов законов и иных нормативных правовых актов, направленных на решение экологических проблем.

Общественные объединения, действующие в сфере здравоохранения, образования, культуры. Деятельность НПО, занимающихся вопросами здравоохранения, образования и культуры, актуальна ввиду наличия серьезных проблем в этих сферах и необходимости дополнить усилия в них государства.

Первые НПО, занимавшиеся вопросами здравоохранения, появились в Казахстане еще в начале 1990-х годов. Тогда же в стране появились донорские организации, которые начали осуществлять поддержку проектов НПО, направленных на

решение медицинских проблем. Эти НПО стали получать не только финансовую и техническую помощь, но и организационно-методическую поддержку в виде семинаров, конференций [141].

Благодаря такой помощи и часто предприимчивости и энтузиазму своих лидеров, некоторые НПО по технической и научно-методической обеспеченности стали превосходить отдельные государственные медицинские учреждения, что позволяет им эффективно и своевременно изучать проблему, сформировать общественное мнение и оказывать конкретную помощь целевым группам населения.

На современном этапе основными направлениями деятельности образовательных НПО являются:

- внедрение инновационных образовательных программ (гражданское образование, навыки разрешения и урегулирования конфликтов, «критическое мышление через чтение и письмо», «здоровый образ жизни», экономические, экологические, правовые, языковые программы и др.);

- совместное решение профессиональных проблем или защита интересов членов педагогического сообщества, повышение квалификации, организация исследовательской, научной деятельности и т.д.;

- создание альтернативных стандартов, учебных планов, программ, учебной и методической литературы, обновление содержания образования, создание инновационных образовательных технологий;

- участие в формировании образовательной политики, демократизации управления образованием, создании нормативной и законодательной базы образования;

- создание благоприятной среды и защита интересов детей в процессе обучения членами педагогической и родительской общественности;

- оказание помощи учебным заведениям в решении материальных и финансовых проблем, во взаимодействии и партнерстве с местным сообществом;

- углубление знаний и приобретение новых навыков работы с учащейся и студенческой молодежью, приобретение международных связей для обмена различной информацией, участия

в обменных программах, поиска временной работы в период обучения и т.д. Не являясь лидирующими по количеству, образовательные НПО могут включать в свой круг и те, которые наиболее частой формой своей деятельности выбирают проведение семинаров и тренингов по своим проблемам [142].

В целом же, НПО, занимающиеся вопросами социальной защиты, здравоохранения, образования и культуры, пользуются довольно большой известностью и популярностью среди населения республики, а также той или иной поддержкой с его стороны.

Благотворительные общественные организации. Социальная значимость благотворительной деятельности обусловлена, прежде всего, тем, что в ней остро нуждаются представители социально уязвимых слоев и групп населения – дети-сироты, малообеспеченные семьи, инвалиды, пенсионеры, бездомные, а также медицинские, образовательные и детские учреждения, но сама эта деятельность нуждается в своем развитии.

В качестве примера деятельности благотворительных НПО можно привести проведение осенью 2001 года Первого республиканского фестиваля творчества детей-инвалидов «Синяя птица», в котором принял участие ряд НПО, работающих с детьми-инвалидами, а также Волонтерский дом Фонда Сорос-Казахстан. Причем, в процессе проведения данной акции было установлено партнерство с коммерческими структурами: «Шеврон Мунайгаз Инк», которая была генеральным спонсором фестиваля, и «Группа-4», оплатившая расходы по проезду иногородних участников. Кроме возможности участия, дети-сироты получили призы и подарки.

Как правило, деятельность благотворительных НПО заключается в оказании материальной и финансовой поддержки гражданам, принадлежащим к социально уязвимым слоям населения, учреждениям социальной направленности, лоббировании льгот для благотворительной деятельности, проведении благотворительных обедов, безвозмездной раздаче вещей и медикаментов, сборе средств для благотворительности, открытии детских деревень, создании консультационных центров и т.д.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что НПО оказывают существенное влияние на общественное развитие Казахстана, на решение актуальных проблем, и в ряде случаев, способны оказывать значительное воздействие на уровень социальной напряженности в обществе. В то же время, говорить о наличии в стране развитой системы «социального партнерства» на современном этапе пока не приходится, но первые шаги в этом направлении уже сделаны. В этой связи представляется целесообразным предпринять ряд организационных и иных мер для изменения ситуации в этой сфере.

3. На нынешнем переходном этапе общественно-политических преобразований дальнейшее обеспечение социально-политической стабильности в стране требует выработки действенных механизмов, направленных на усиление роли институтов гражданского общества как регулятора социальной напряженности. К сожалению, вплоть до последнего времени со стороны центральных и местных органов государственной власти этому не придавалось должного значения.

Характер взаимоотношений, который сложился к настоящему моменту между властью и НПО, свидетельствует о необходимости использования имеющихся предпосылок для организации их совместной деятельности в регулировании социальной напряженности в обществе [143]. При этом необходимость раскрытия и задействования всего потенциала, накопленного отечественными НПО в решении социально значимых проблем, продиктована следующими причинами.

Во-первых, на сегодняшний день у государственных структур взгляд государственных структур на роль неправительственного сектора в государстве только начинает формироваться.

Во многом это обусловлено тем, что по-прежнему остаются нерешенными вопросы о том, по каким критериям и на основе каких принципов дифференцировать субъекты гражданского общества на политические и неполитические организации. Возникающая в таких условиях неоднозначность позиции государства по отношению к НПО переносится в законодательное поле, в правоприменительную практику и действия местных органов государственной власти, что создаст допол-

нительные сложности для налаживания партнерских отношений между ними.

Во-вторых, в настоящий момент у государственных структур пока еще отсутствует комплексное понимание проблем и вопросов, накопившихся в сфере их взаимоотношений с неправительственным сектором.

В силу этого деятельность большинства органов государственной власти не предусматривает совместной работы с НПО в целях решения существующих социальных проблем. Отчасти это обусловлено тем, что в государственных органах еще пока нет концептуального осознания того, что отечественные НПО уже накопили достаточный опыт работы для того, чтобы быть привлеченными государством к решению наиболее важных социальных проблем.

В-третьих, несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию более широкого привлечения НПО для консультаций и обсуждения перспектив развития гражданского общества, такая работа зачастую проводится по принципу «формального присутствия НПО». Данное обстоятельство снижает эффективность их участия в выработке и реализации отдельных государственных программ по решению общественно значимых проблем. Это не только вызывает недовольство со стороны представителей неправительственного сектора НПО, но и подрывает доверие общественности к проводимой политике и намерениям государства в сфере развития гражданского общества.

В-четвертых, замедленное взаимодействие с НПО лишает властные структуры одного из основных каналов получения информации о существующих настроениях в обществе.

В таких условиях принимаемые органами государственной власти решения по отслеживанию и регулированию социального самочувствия населения оказываются не всегда адекватными. В результате, наиболее важные социальные запросы населения, не находя своего решения, входят в процесс «брожения» и, в конце концов, в политизированной форме используются отдельными политическими кругами, превращаясь в дополнительный фактор нарастания социальной напряженности в обществе.

В-пятых, волна критики, обрушившаяся на государственную политику в отношении негосударственного сектора, вызывает

негативный резонанс среди широких слоев населения страны. На этом фоне повышается активность неправительственного сектора, который все чаще призывает властные структуры к сотрудничеству в рамках решения наиболее болезненных социальных проблем. Более того, «выключенность» НПО из процесса разработки и принятия решений по волнующим население вопросам дает очередной повод говорить о свертывании политических реформ в Казахстане.

В-шестых, недооценка той роли, которую начинает играть неправительственный сектор в современном политическом процессе, снижает интенсивность проведения дальнейших общественно-политических преобразований в стране.

Во многом это обусловлено тем, что в условиях существующих ограничений НПО не имеют полной возможности стать полноценными участниками политических реформ. И в целом это снижает рейтинг нашей страны в мировой «демократической шкале». К сожалению, все указанные проблемные моменты, способные в той или иной мере стать катализаторами роста социальной напряженности в обществе, пока еще имеют под собой достаточно твердую почву [144].

Таким образом, при сохранении существующих тенденций, может быть утрачена очередная возможность использования потенциала НПО для снижения социальной напряженности в стране. Поэтому налицо однозначная необходимость в организации совместной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества для регулирования социальной напряженности в обществе.

Для решения указанных задач представляется целесообразным выработать и задействовать механизмы консультаций между властными структурами и НПО на всех уровнях управления социальной сферой – центральном, областном, районном и сельском. Анализ и решение вышеизложенных вопросов позволит получить полную картину о направлениях и эффективности деятельности неправительственного сектора как в целом по республике, так и в региональном разрезе. Это будет способствовать максимально эффективному использованию ресурсов и возможностей субъектов гражданского общества в снижении уровня социальной напряженности.

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Роль НПО в регуляции социальной напряженности.
2. Почему деятельность НПО в снижении социальной напряженности считается более эффективной?
3. Основные направления, подходы и методы деятельности НПО по снижению социальной напряженности в Казахстане.
4. Взаимодействие НПО и государственных органов в снижении социальной напряженности.
5. Каковы перспективы развития НПО как регуляторов социальной напряженности.

Рекомендуемая литература:

1. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
2. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
3. Аверкиев И.А., Калих А.М., Козлова С.М. и др. Деятельность НКО по защите интересов детей в социальной сфере. – М.: Народная Ассамблея, 2004. – 245 с.
4. Бельгибаев С.Т. Некоторые аспекты формирования гражданского общества в Казахстане //Analytic. – 2003. – № 4. – С. 29-32.
5. Боррал К. Участие общественности в законодательном процессе как средство предотвращения конфликта //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 21-23.
6. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – 83 с.
7. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – 96 с.

8. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 98 с.

9. Кыдырбекулы Д.Б. Перспективы развития гражданского общества в Казахстане на опыте США //Поиск-Изденіс. – 2003. – № 4. – С.87-90.

10. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – 67 с.

11. Нугманова К.Ж. Неправительственные организации – базовая основа гражданского общества //Казахстан-спектр. – 2003. – № 4. – С. 34-36.

12. Овчаренко В. Краткий обзор механизмов взаимодействия и государственной поддержки гражданского общества в Казахстане //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 36-41.

13. Осипов Е.М. Социальные технологии в межсекторном взаимодействии //Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – № 4. – С. 98-104.

14. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность //США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 101-110.

15. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе /Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003. – 87 с.

16. Сиврюкова В.А. Социальное партнерство власти и НПО – основа демократического общества. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы: Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С.45-47.

17. Стан Ван Вихелен. Роль НПО в предотвращении конфликтов сообщества //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 27-30.

18. Тлепов Б.А., Нукенов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – 62 с.

19. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества и его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности //Analytic. – 2004. – № 4. – С. 16-21.

20. Шоманов А.Ж., Морозов А.А. Потенциал институтов

гражданского общества в обеспечении социальной стабильности в Казахстане //Analytic. – 2003. – № 5. – С. 15-19.

21. Франц И. НПО 1990-2005: проблемы и перспективы // Спектр развития. – 2006. – № 1-2. – С. 78-82.

22. Эффективные модели социальной работы НПО в Казахстане и европейский опыт /Под ред. С.М. Злотникова. – Алматы: Интерлигал, 1998.

23. Человеческие ресурсы НКО. – М.: Центр Поддержки НКО, 2004. – 188 с.

ТЕМА 6. ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В КАЗАХСТАНЕ И ОСОБЕННОСТИ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

1. Гражданский форум как системный механизм диалога институтов гражданского общества, государства и бизнеса.

2. Современные гражданские инициативы и направления деятельности НПО в развитии межсекторного взаимодействия.

3. Проблемы и перспективы развития системы поддержки НПО органами государственной власти в Казахстане.

1. Несмотря на определенные успехи в становлении межсекторного взаимодействия в конце 1990-х гг. в Казахстане все еще ощущалась острая необходимость в масштабных общественных акциях, новаторских подходах и решениях, способных вывести сотрудничество власти и неправительственного сектора на качественно новый уровень. Существовала необходимость в системности, организованности, а также вовлечения широкого круга представителей власти, бизнеса и НПО в межсекторный диалог.

Как представляется, Гражданский форум явился именно тем событием, которое во многом удовлетворило требования как НПО, так и государственных и бизнес структур. Гражданский форум был инициирован в целях налаживания новой модели партнерских отношений между государством, бизнесом и неправительственным сектором [145].

В марте 2003 года Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым было принято предложение Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК) о проведении I Гражданского форума Казахстана, как акта политического признания неправительственного сектора и

определения путей его дальнейшего развития. Представляется, что необходимость проведения I Гражданского форума Казахстана была обоснована возрастающей ролью неправительственных организаций в жизни казахстанского общества.

I Гражданский форум, состоявшийся в октябре 2003 года и проходивший при участии Главы государства и высокопоставленных членов Правительства Республики Казахстан и других государственных органов, стал ключевым событием в жизни неправительственного сектора Казахстана. Делегаты I Гражданского форума избирались на региональных форумах НПО, а всего же в его работе приняли участие более 500 делегатов и приглашенных со всех регионов страны, а также представителей дипломатических миссий и международных организаций [146].

I Гражданский форум дал новый импульс развитию и совершенствованию основных форм и механизмов взаимодействия неправительственных организаций и государственных структур и, в целом, развитию гражданского общества в Казахстане. Форум стал свидетельством усиления значимости НПО в казахстанском обществе, показателем возросшего уровня сотрудничества государства с неправительственным сектором. Президент Н.А. Назарбаев подчеркнул, что «форум должен стать новым шагом в достижении общей цели – обеспечения устойчивого продвижения по пути либерализации, построения экономически сильного правового государства, развитого гражданского общества» [147].

Как было отмечено на форуме, одной из важных задач в обеспечении развития третьего сектора является создание современной, востребованной динамичным развитием НПО соответствующей нормативно-правовой базы. На форуме было подчеркнуто, что постановление Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2003 года *«О Программе государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003-2005 годы»* по-прежнему являлось важным документом, реализация которого укрепляла позиции НПО и продуктивность их сотрудничества с госструктурами.

Участники форума предложили создать рабочий орган

Гражданского форума в составе представителей НПО и государственных органов, который сможет заниматься анализом развития процессов, аккумулировать идеи, выработать предложения по эффективной реализации задач развития неправительственного сектора, их вхождения в общественные отношения. На тот период функции такого органа частично выполняла Конфедерация неправительственных организаций Казахстана (КНОК), объединяющая большую часть казахстанских НПО.

После проведения первого форума были заложены механизмы долгосрочного сотрудничества НПО и органов власти всех уровней в интересах развития общества. Практическим результатом форума стало создание Советов взаимодействия – консультативно-совещательные органы при республиканских и местных органах власти, а представители НПО были введены в состав Национального совета при Президенте Республики Казахстан, в Комиссию по правам человека, экспертные советы и в Совет по устойчивому развитию при Правительстве Республики Казахстан.

В значительной мере задачи форума были реализованы и принятием 12 апреля 2005 года Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», который способствует повышению эффективности реализации социальных программ и использования бюджетных средств. На I Гражданском форуме была одобрена практика проведения переговорных площадок между НПО и государственными органами, что содействует укреплению межсекторного сотрудничества на республиканском, отраслевом и региональном уровнях, реализации гражданских инициатив, решению актуальных социальных проблем, обмену мнениями по общественно значимым вопросам. Поэтому материалы по итогам переговорных площадок в профильных министерствах и ведомствах были опубликованы и доведены до сведения всех НПО [148].

Прецедент проведения Гражданского форума с участием Главы государства и представителей государственных структур укрепляет в обществе понимание устойчивости избранного курса на построение в Казахстане конституционной триады – правового, демократического и социального государства.

Так, спустя семь месяцев после I Гражданского форума по инициативе КНОК, при поддержке и участии Администрации Президента Республики Казахстан и Министерства информации Республики Казахстан* 28-29 мая 2004 года был проведен оценочный семинар по итогам Гражданского форума «Государство и НПО после Гражданского форума», посвященный обсуждению хода реализации основных решений Гражданского форума, определению дальнейших направлений сотрудничества и выработке новых задач. Процесс, начатый после проведения форума, сегодня показывает твердость намерений построения конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества между властью и НПО [149].

После первого форума Казахстан вступил в такой этап развития, когда государство не только намерено, но и способно оказывать весомую поддержку НПО, создавать не только необходимые правовые предпосылки и условия для развития гражданского сектора, но и выполнять конкретные обязательства по финансированию проектов совместной деятельности. За прошедшие несколько лет государством проведена большая работа по созданию условий для дальнейшего развития неправительственного сектора в Казахстане. По инициативе государственных органов был проведен ряд «круглых столов», семинаров, конференций с участием представителей власти, неправительственных и международных организаций.

11-12 сентября 2005 года в г. Астана состоялся II Гражданский форум с участием Президента Н.А. Назарбаева. На II Гражданском форуме были подведены итоги I Гражданского форума, прошедшего в 2003 году, и определены задачи по взаимодействию государственных органов и НПО на предстоящий период.

II Гражданский форум проведен в целях налаживания новой модели партнерских отношений между государственными органами и неправительственным сектором.

В форуме приняло участие 370 человек, из них 180 делегатов – лидеры НПО, избранные в регионах республики, а также руководители Администрации Президента Республики Казах-

* В настоящее время Министерство культуры и информации РК (МКИ).

стан, члены Правительства Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан, представители областных акиматов, дипломатических миссий, международных организаций. В числе участников форума оказались 44 лидера НПО – победители первого республиканского конкурса «Признание», инициированного КНОК. Целью конкурса было выявить наиболее успешных лидеров НПО, которые по праву могут носить высокое звание *«Социальный новатор Казахстана»* [150].

Новые инициативы II Гражданского форума – создание Гражданского альянса неправительственных организаций по поддержке инициатив Президента Республики Казахстан; внедрение системы государственного социального заказа на центральном, отраслевом и региональном уровнях; выработка предложений по взаимодействию НПО и бизнес-сектора.

К моменту проведения II Гражданского форума в республике было зарегистрировано около пяти тысяч неправительственных организаций, из них активно действует более двух тысяч, что является самым высоким показателем среди государств Центральной Азии.

Обращаясь к участникам II Гражданского форума, Президент Н.А. Назарбаев отметил, что за короткий период, добившись решения многих задач, заложены основы крепких партнерских отношений государства и неправительственного сектора. Как отметил Глава государства, к началу следующего десятилетия финансирование деятельности неправительственных организаций будет поэтапно доведено до уровня не менее одного миллиарда тенге [151].

Тематика диалоговых площадок, по которым на форуме развернулось обсуждение проблем, вполне отвечает потребностям времени, актуальным социальным, экономическим и политическим реалиям. Цель II Гражданского форума – дальнейшая консолидация сектора НПО, его конструктивное взаимодействие с государственными органами и бизнес-структурами. Исходя из этого, его основными задачами были определены:

- выработка и принятие всеми заинтересованными сторонами казахстанской модели формирования неправительственного сектора;

- продолжение диалога неправительственных организаций с органами власти;

- рассмотрение возможности создания крупного объединения – Альянса неправительственных организаций, проводящего государственную политику в области демократических реформ;

- постановка вопроса создания «социального кластера» власть-НПО-бизнес;

- рассмотрение вопросов государственного финансирования социально значимых проектов НПО, разъяснение положений Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе»;

- анализ реализации Программы государственной поддержки неправительственных организаций на 2003-2005 годы [152].

В ходе работы участники второго форума высказались за всемерное развитие инициатив по дальнейшему совершенствованию совместной деятельности НПО и государства, направленной на воспитание гражданственности, патриотизма, гармонизацию межнациональных отношений, расширение участия «третьего сектора» в разработке государственных отраслевых и региональных программ развития.

В тот же день участники нового общественного объединения приняли первое заявление, в котором выразили готовность к сотрудничеству с властью в целях дальнейшего развития демократии в республике, обеспечения прав и свобод граждан.

Среди основных рекомендаций следует выделить предложения к Правительству Республики Казахстан одобрить проект «*Концепции развития гражданского общества на 2006-2011 годы*», разработать типовое положение о конкурсе социально значимых проектов, обеспечить ежегодное увеличение бюджетных средств на их реализацию, а также рассмотреть вопрос создания благоприятных условий для бизнес-сектора по поддержке неправительственных организаций и предпринять меры по установлению местного самоуправления, направленного на обеспечение взаимодействия с НПО в целях устойчивого развития страны и повышения уровня жизни населения [153].

Всобщее одобрение получили инициативы по совершенствованию и развитию совместной работы НПО и государства.

направленные на воспитание гражданственности, патриотизма, гармонизацию межнациональных отношений, расширение участия «третьего сектора» в разработке государственных отраслевых и региональных программ развития.

Большое внимание было уделено вопросу финансирования деятельности неправительственных организаций. Так, вступивший в силу Закон «*О государственном социальном заказе*», по мнению делегатов форума, содержит достаточно емкий потенциал возможностей для тех НПО, которые осуществляют полезную и нужную обществу деятельность.

Своеобразным открытием форума стало учреждение 11 сентября 2005 года *Гражданского альянса Казахстана*, в который вошли крупные республиканские ассоциации НПО, бизнеса и современных профсоюзов [154]. Участники нового общественного объединения приняли заявление, в котором выразили готовность к сотрудничеству с властью в целях дальнейшего развития демократии в республике, обеспечения прав и свобод граждан. Второй сектор общества, представляющий бизнес и предпринимательство, участвует в разрешении многих социальных проблем общества, но пока еще эта работа носит скорее эпизодический, нежели системный характер. Деятельность республиканского Гражданского альянса Казахстана будет способствовать значительному усилению роли гражданских институтов в обществе. Таким образом, сделан серьезный шаг в создании системы сотрудничества власти, НПО и бизнеса на долгосрочной основе.

С трибуны II Гражданского форума Президент Н.А. Назарбаев особо подчеркнул, что «сотрудничество НПО и власти обрело системный характер». Впервые на государственном уровне были приняты республиканская и региональные программы государственной поддержки НПО на 2003-2005 годы. Более того, де-юре созданы советы взаимодействия с НПО при акимах, в министерствах социального блока, которые получили реальные рычаги проведения социальной политики в партнерстве с «третьим сектором». Как отметил в своем выступлении Президент Н.А. Назарбаев, «в этом вопросе оказалось выгоднее двигаться навстречу друг другу и двери для сотрудничества должны открываться обеими сторонами» [155].

Одновременно, сотрудничество между двумя противоположными по своему функциональному назначению секторами носит весьма противоречивый характер. С одной стороны, взаимосвязь между ними настолько велика, что не дает им возможности существовать друг без друга, но с другой, зачастую, они представляют противоборствующие стороны и тяжело находят компромиссные решения. В целях укрепления взаимопонимания между государством и обществом впервые в истории республики был проведен съезд всех представительных общественных организаций на государственном уровне.

Участники Гражданского форума на практике занялись выработкой мер по взаимодействию государственных структур и представляющих широкую общественность НПО на взаимовыгодных условиях. На форуме обсуждались проблемы совершенствования законодательной базы деятельности НПО, опыт социального партнерства неправительственного сектора и государственных органов, развитие региональных и местных НПО, роль женских неправительственных организаций в становлении гражданского общества, волонтерство в Казахстане и другие.

Исходя из этого, Гражданский форум следует рассматривать как эволюционный сдвиг в деятельности НПО, т.к. он был организован во многом благодаря инициативе неправительственного сектора, что, в свою очередь, свидетельствует об определенном уровне зрелости современных казахстанских НПО. Важно, чтобы диалог власти и НПО имел постоянный характер, а самое главное давал ощутимые результаты.

К сожалению, работа по развитию НПО и повышению роли неправительственного сектора в республике пока еще далека от совершенства. Гражданский форум в Казахстане – это выражение стремления повысить статус и уровень развития НПО, а также сблизить властные структуры и неправительственные организации. Таким образом, инициирование Гражданского форума – это первая масштабная попытка государства и неправительственных организаций стать социальными партнерами. В свою очередь, представители НПО называют Гражданский форум демократической реформой в действии [156].

По итогам проведения Гражданских форумов отмечается высокий созидательный потенциал гражданского общества в Казахстане. Выражается уверенность, что укрепление внутриполитической стабильности, гражданского мира и согласия в обществе возможно через формирование основ гражданского общества, создание сильного социального и правового государства, укрепление партнерства между государством и институтами гражданского общества. Как представляется, уникальный национальный диалоговый механизм – Гражданский форум – обеспечит консолидацию общества во имя процветания независимого Казахстана. Таким образом, форум явился сильным импульсом развития неправительственного сектора в Республике Казахстан, а сама же активность НПО значительно повысилась [157].

Необходимость взаимодействия власти и неправительственного сектора очевидна, но нельзя не признать существования массы препятствий к их сближению. Зачастую, неправительственный сектор остается наедине со своими проблемами, и не всегда причиной тому является нежелание государства оказать поддержку и помощь. Дело, скорее, в недостаточно отработанных механизмах сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций.

После проведения форумов в Казахстане была заложена стратегия долгосрочного сотрудничества НПО и органов власти всех уровней в интересах развития общества. Форум продемонстрировал обоюдное стремление власти и НПО к развитию партнерства и обозначил основные точки соприкосновения секторов.

2. Проведение республиканского Гражданского форума в значительной мере дополнило картину становления демократического правового государства. Представители всех общественных объединений, фондов, некоммерческих учреждений и других организаций так называемого «третьего сектора» собрались для совместного решения проблем во взаимоотношениях власти и общества. Несомненно, что за прошедшее между первым и вторым Гражданскими форумами время сделано немало, и было проявлено много гражданских инициатив со стороны НПО, а также государственных органов.

Главной особенностью деятельности НПО является стремление к реализации различных предложений, направленных на конструктивное взаимодействие с органами власти с целью повышения эффективности общественной деятельности, отстаивание своих позиций и доведение каждой задачи до логического конца. При этом, в продвижении своих инициатив НПО постоянно стремятся к консолидации усилий со всеми заинтересованными структурами государства и бизнес-сектора.

Выходя на поле гражданских инициатив в начале 1990-х гг., многие НПО начали активно налаживать связи, прежде всего, с другими субъектами общественных отношений, потенциальными грантодателями, СМИ и широкой общественностью. После легализации и самоутверждения на общественной арене многие неправительственные организации занялись поиском необходимых сфер и ниш для собственной деятельности. Таким образом, контуры их деятельности разделились по следующим основным направлениям:

- экологические группы;
- религиозные организации;
- политические объединения широкой направленности (по типу народных фронтов, дискуссионных клубов);
- помощь призывникам [158].

Само же поэтапное развитие гражданских инициатив можно разделить следующим образом.

Если на *первом этапе* люди объединялись на основе общности проблем и желания их «выдвигать» перед властью общества, то в последствие стало приходить осознание необходимости поиска путей решения проблем без участия государства.

Второй же этап отмечен профессионализацией общественных формирований, переходом от многообразных направлений деятельности к более узким.

В свою очередь *третий этап* характеризуется структурированием деятельности НПО, созданием ассоциаций по направлениям, консолидацией на республиканском уровне, развитием сети филиалов, усилением менеджмента, активными зарубежными связями, международным сотрудничеством.

Четвертый этап характеризуется в настоящее время активным продвижением задач социального партнерства

неправительственных организаций и власти в интересах общества, необходимостью привлечения частного сектора к сотрудничеству с неправительственными организациями на долгосрочной основе. И начало четвертого этапа характеризуется политическим признанием неправительственного сектора, которое продемонстрировал Гражданский Форум, прошедший 14-15 октября 2003 года [159].

Возросшая активность НПО в разработке социальной политики стала ключевым фактором привлечения внимания властей к проблеме «третьего сектора». Впервые за историю функционирования некоммерческого сектора в Казахстане вопрос о поддержке отечественных НПО был поднят в 1998 году, что нашло отражение в Государственной программе по демократизации общества. А уже в 2002 и 2003 годы, соответственно, были приняты Концепция и Программа государственной поддержки некоммерческих организаций Республики Казахстан [160].

Проведение Гражданского форума «Государство и НПО» в октябре 2003 года явилось итогом взаимодействия различных сил: с одной стороны, – инициатив гражданского общества, влияния международных организаций, и, с другой, – политической воли высшего руководства страны. Формат форума создал благоприятные возможности для широкого обсуждения проблем «третьего сектора» с участием министров и руководителей структурных подразделений различных государственных органов. Таким образом, данный форум подвел итог 15-летнего развития гражданских инициатив в Казахстане и свидетельствовал о закреплении и легитимизации процесса взаимодействия власти и НПО. Более того, проведение форума стало началом непосредственного сотрудничества власти и НПО.

При этом анализ работы форума показывает, что, по сравнению с 1990-ми годами, современные контуры деятельности НПО претерпели значительные изменения. К примеру, наиболее привлекательными сегодня как для общества, так и для НПО являются:

- социальная помощь, включая медицинскую и социальную реабилитацию;

- социальные услуги;
- образование;
- защита основных прав граждан [161].

Актуален вопрос – чего ждет государство от НПО? В первую очередь – конкретных социальных услуг, усиления их роли в решении социально значимых проблем общества на основе взаимодействия и поддержки со стороны органов государственной власти [162]. В свою очередь государство должно создавать максимально благоприятные условия для организаций, вовлеченных в сферу создания и оказания услуг населению. В то же время глубина взаимодействия неправительственного сектора и государства определяется степенью интереса и доверия этих субъектов друг к другу. НПО, со своей стороны, могут обеспечить государству три главных ресурса: инициативу, добровольный труд, обратную связь и общественный контроль [163].

Тем не менее, следует отметить, что, несмотря на активность как со стороны властей, так и НПО, неправительственный сектор Казахстана на нынешнем этапе все еще остается слабым звеном в цепочке «власть-бизнес-НПО».

Вместе с тем существует целый ряд проблем, связанных с межсекторным взаимодействием. Их можно разбить на два блока: профильные внутрисекторные проблемы и проблемы непосредственно самого межсекторного взаимодействия.

К первому блоку относится следующее: недостаточный профессионализм участников, информационный голод и отсутствие общего информационного пространства, слабость ассоциативных связей и закрытость неправительственных организаций. Отдельно стоит выделить проблему непонимания тем или иным сектором проблем партнеров. Например, в настоящее время роль некоммерческих организаций в развитии общества по-прежнему остается недооцененной со стороны государства и коммерческого сектора.

Что касается второго блока, то здесь речь идет прежде всего о недостаточности правового обеспечения взаимодействия, отсутствии механизмов взаимодействия, основанных не только на личных контактах. Особого внимания заслуживает проблема взаимодействия некоммерческого сектора и бизнеса.

Так, например, на сегодняшний день мотивацию представителей коммерческих структур, побуждающую их к благотворительности, можно определить как иррациональную, основывающуюся на общечеловеческой системе ценностей и в большинстве случаев личных контактах.

При данной схеме бизнес-сектор не рассматривает неправительственный как партнера, а относится к нему как к просителю, т.е. неправительственные организации не воспринимаются как профессиональные организации, решающие социальные проблемы общества, в том числе и коммерческих структур как составляющих общества.

В связи с этим при осуществлении материальной и финансовой помощи никто не анализирует, насколько рационально она расходуется, каков механизм доставки и качество оказываемой потребителю услуги. Отношения носят характер разовых действий, и ни один из участников не заинтересован в систематическом и объективном анализе результатов.

Более того, говоря о межсекторном взаимодействии, нельзя не отметить, что его развитие происходит очень неравномерно, в какой-то степени хаотично. Это обусловлено, в частности, различным уровнем развитости институтов гражданского общества в разных регионах страны, недостаточной технологизацией процесса взаимодействия.

Многие из перечисленных проблем межсекторного взаимодействия вызваны тем, что взаимодействие зачастую ведется методом проб и ошибок, без должной технологической проработки. Нередки ситуации, когда участники такого взаимодействия вообще не имеют представления о возможности использования инновационной методологии в данной сфере.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в Казахстане деятельность НПО, в основном, сосредоточена вокруг общественного участия в решении той или иной проблемы. Сегодня участие представителей гражданского общества в разработке проектов различных нормативных правовых актов на различных уровнях (республиканском, областном и местном) является закономерным процессом. Представители НПО привлекаются к участию в рабочих группах, разрабатывающих законопроекты страны. Помимо этого представители НПО принимают участие

в консультативных советах, созданных и действующих при органах исполнительной власти. К примеру, за последние несколько лет Советы по взаимодействию созданы практически во всех регионах и действуют при областных акиматах. На республиканском же уровне несколько наиболее дееспособных НПО работают в составе Национального совета при Президенте Республики Казахстан.

Таким образом, существует еще немало факторов, определяющих как позитивную, так и негативную специфику формирования «третьего сектора» в Казахстане. Тем не менее, неоспоримым является тот факт, что неправительственный сектор страны за годы независимости претерпел значительные перемены в лучшую сторону. За это время количество НПО возросло более чем в десять раз, что свидетельствует о повышении роли и значения некоммерческих организаций и гражданской активности казахстанцев.

3. Проблема формирования неправительственного сектора в Казахстане связана, в первую очередь, с вопросом о построении преуспевающего и благополучного общества, по характеру своему демократического, в котором соблюдаются права человека. Данная проблема напрямую связана с идеей модернизации, т.е. построения современного общества. Можно сказать, что сегодня в сотрудничестве НПО и власти наблюдаются определенные положительные подвижки, накоплен опыт сотрудничества, решаются проблемы неправительственного сектора.

Но для дальнейшего развития необходимо критически оценить достижения и точно определить существующие проблемы в развитии неправительственного сектора и гражданского общества в целом. Существует необходимость определения новых приоритетов развития НПО, путей повышения их профессионализации, совершенствования механизмов взаимодействия с властью.

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что процесс становления устойчивого и дееспособного гражданского общества в Казахстане сегодня встречает ряд препятствий, основные из которых можно свести к следующему [164].

Первое. Развитие отечественных институтов гражданского общества существенно затрудняется тем, что в их взаимо-

отношениях с государством еще не достигнуто равноправное партнерство.

Анализ развития неправительственного сектора свидетельствует, что деятельность общественных институтов, направленная на удовлетворение социальных потребностей населения, нередко вступает в неравные сопернические отношения с органами государственной власти. В такой ситуации НПО оказываются в заранее проигрышной ситуации, что само по себе ставит под вопрос реализацию в Казахстане принципа социального партнерства между неправительственным сектором и государством.

Второе. Сегодня еще не разработан механизм «обратной связи» между государством и обществом при решении важных социальных и иных общественных проблем. Как следствие, сохраняется ограниченное участие граждан в принятии важных политических решений, обсуждении многих общественно важных вопросов.

В деле утверждения позиций НПО необходимы совместные усилия, с одной стороны, государственных органов, с другой, самого неправительственного сектора, различных социальных слоев и групп населения. Ожидаемый эффект в гражданском процессе достигается посредством решения наиболее важных вопросов общественно-политической жизни страны демократическими методами.

Третье. До сих пор сохраняется низкая общественно-политическая активность казахстанцев, их надежда на инициативу «сверху». Высокая степень аполитичности казахстанского населения на современном этапе развития по-прежнему сохраняется. Скорее всего, такое положение обусловлено, в первую очередь, тем, что на сегодняшний день демократические ценности, признаваемые в принципе, пока еще не воспринимаются массовым сознанием в качестве реального инструмента решения стоящих перед обществом проблем.

В общественном мнении политика мало связана с повседневной жизнью. Недавнее незначительное повышение политической активности населения, связанное с проведениями выборов на разных уровнях, по всей видимости, носит временный характер. В современных условиях подавляющее число

граждан сомневаются в своих возможностях влияния на общественно-политические события через участие в том или ином политическом объединении и на выборах.

Исходя из этого, представляется возможным выделить ряд факторов, препятствующих развитию НПО в Казахстане, среди которых:

- слабая развитость гражданской и правовой культуры населения. Гражданское общество, подобно всем другим типам социально-экономических формаций, не может полноценно функционировать вне определенной системы идеалов и ценностей, глубоко воспринятых обществом;

- отчужденность значительного числа граждан от социально-политических процессов, происходящих в стране;

- непрофессионализм определенной части чиновников, препятствующий продвижению гражданских инициатив населения;

- акцентирование вопроса о деятельности НПО исключительно на дальнейшем совершенствовании гражданского законодательства вместо более эффективного использования уже имеющегося. НПО нередко настаивают на дальнейшем совершенствовании гражданского законодательства, что вполне справедливо. Но при этом они не используют в полной мере возможности утвержденных и вступивших в силу на данный момент гражданских законопроектов;

- незавершенность намеченной в стране политической модернизации, направленной на дальнейшее развитие неправительственного сектора [165].

С переходом к демократии изменяются и функции всех уровней власти. С одной стороны, органы власти теперь выполняют функции, которые не существовали ранее – например, рациональное регулирование рынков и защита прав личности. С другой стороны, теперь органы власти должны передавать многие из своих обязанностей неправительственному сектору. Но в настоящее время в Казахстане этого все еще не происходит.

По мере своего развития, НПО необходимо и дальше искать нетрадиционные пути финансового самообеспечения, совершенствовать отношения с государственными структурами и донорами, работать с отечественным бизнесом.

Думается, что в обозримой перспективе активизация сотрудничества НПО и бизнес-сектора должна стать следующим этапом развития неправительственного сектора. В налаживании партнерства с бизнес-структурами видится один из путей дальнейшего устойчивого развития третьего сектора, укрепления гражданского общества в целом. Сегодня отечественные коммерческие структуры хотя и оказывают материальную помощь организациям, представляющим интересы уязвимых слоев населения, но это не постоянная политика, а пока лишь отдельные акции, не оказывающие решающее воздействие на решение социальных проблем. В Казахстане все еще отсутствуют традиции корпоративной благотворительности, а налоговое законодательство не поощряет развитие отечественного меценатства [166].

Вследствие перечисленных выше причин на современном этапе темпы развития неправительственного сектора в Казахстане пока остаются невысокими. Ожидается, что последующее осуществление намеченной в стране политической модернизации коренным образом улучшит ситуацию в развитии НПО.

В этой связи необходимо и дальше настойчиво формировать диалоговую среду и культуру взаимодействия институтов гражданского общества и государственных институтов в формах совместного и равноправного участия в конференциях и «круглых столах», включения в совместные рабочие группы по реформированию законодательства, подготовке и экспертизе законопроектов, оценке проектов и программ, реализованных самими донорами, государственными органами и НПО.

Нынешняя заинтересованность государства в полномочном гражданском обществе, а также интерес неправительственного сектора в сотрудничестве с государством представляют собой благоприятную возможность перевести носящие периодический характер акции по государственной поддержке НПО в урегулированную систему [167].

Несомненно, что в общем движении к гражданскому обществу среди стран СНГ Казахстан занимает одно из лидирующих мест. В последние годы наметилось более продуктивное развитие диалога между властью и неправитель-

ственным сектором. Поэтому перспективный потенциал дальнейшего развития казахстанского гражданского сообщества не вызывает сомнений. Как представляется, движение к гражданскому обществу само по себе способствует развитию инициативности индивидов, повышению уровня их свободы, самостоятельности и независимости, формированию новых демократических институтов.

Вопросы для проверки и самоконтроля:

1. Роль первого и второго Гражданского форума в развитии третьего сектора в Казахстане.
2. Гражданские инициативы и направления деятельности НПО в развитии межсекторного взаимодействия.
3. Современные проблемы в развитии неправительственного сектора в Казахстане.
4. Перспективы развития системы поддержки НПО органами государственной власти в Казахстане.
5. Перспективные формы и механизмы взаимодействия неправительственных организаций и государственных структур.

Рекомендуемая литература:

1. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
2. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 18 февраля 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
3. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
4. Доклад Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева

на первом Гражданском форуме. 15 октября 2003 г. Материалы I гражданского форума. – Астана, 2004. – С. 8.

5. Взаимодействие государства и неправительственных организаций Казахстана: из опыта сотрудничества. Метод. пособие. – Астана: МКИОС, 2002. – 79 с.

6. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – 83 с.

7. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – 96 с.

8. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – 98 с.

9. Дьяченко С.А. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия: Учеб. пособие. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – 142 с.

10. Неправительственные организации Республики Казахстан: Информационный справочник /Сост.: С.В. Гмыря, Н.Е. Жакупов. – Астана, – 2004. – 368 с.

11. Николаева Э.Н. Понятие и правовая природа международных неправительственных организаций //Юрист. – 2000. – № 9. – С. 32-40.

12. Нугманова К.Ж. Неправительственные организации – базовая основа гражданского общества //Казахстан-спектр. – 2003. – № 4. – С. 34-36.

13. Саханов В. Уровень и структура влияния НПО на политический процесс в Казахстане //Саясат. – 2004. – № 1. – С. 48-52.

14. Сотрудничество власти и НПО. Проблемы. Перспективы. Международный Конгресс Неправительственных организаций государств Содружества Независимых Государств и Балтии по вопросам сотрудничества в сфере науки, культуры и образования, г. Санкт-Петербург, 16 ноября 2005 года. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК). – www.knok.kz

15. Тлепов Б.А., Нукенов А.Н., Кульжанова Г.К. Практика

взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – 62 с.

16. Шагинова А. НПО против бюрократии // Мысль. – 2005. – № 12. – С. 45-50.

17. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности // Analytic. – 2004. – № 4. – С. 15-19.

18. Франц И. НПО 1990-2005: проблемы и перспективы // Спектр развития. – 2006. – № 1-2. – С. 78-82.

ВЫВОДЫ

Резюмируя сказанное, можно отметить, что сегодня трудно переоценить роль неправительственного сектора в построении гражданского общества, в развитии его демократических основ, в преобразовании общественного мнения в процесс принятия политических решений. Участие НПО в формировании социальной политики проявляется на разных уровнях взаимодействия с органами власти, частного бизнес-сектора и в самых разнообразных формах.

Механизм межсекторного взаимодействия – это разработанная сообща и воспроизводимая без участия создателей совокупность правил, способов и технологий организации, обеспечения ресурсами и осуществления совместных работ (проектов, акций) институтов гражданского общества и власти, которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории и направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующего законодательства.

В конечном итоге тесное сотрудничество всех трех секторов – государства, бизнеса и НПО, способствует как улучшению бизнес-среды и решению социальных проблем населения, так и укреплению стабильности, общественному прогрессу и развитию зрелого гражданского общества [168]. Вместе с тем необходимо понимать, что становление гражданского общества – это долгий эволюционный процесс, и здесь невозможно добиться скорого результата, пропустив отдельные стадии развития. В отличие от многих стран, где демократия сформировалась на базе развитого гражданского общества, Казахстан одновременно строит и демократию, и гражданское общество и государство.

В целом же, можно определенно отметить, что переломный момент в становлении «третьего» сектора наступил и казахстанские организации уверенно перешли на новый уровень развития, характеризующийся интенсивным развитием взаимоотношений между государством и НПО.

За более чем десятилетний период независимого развития республики в формировании НПО достигнуты определенные позитивные результаты. К их числу необходимо отнести, в

первую очередь, формирование функционирующего неправительственного сектора, включающего на сегодняшний день более пяти тысяч организаций и объединений различной направленности. Произошли существенные изменения в законодательной сфере, регулирующей деятельность сектора, произошли положительные сдвиги во взаимном восприятии НПО и государственных органов. Заметная активизация государственной поддержки развития неправительственного сектора находит свое отражение в создании и внедрении в практику системы льгот и распределения государственного социального заказа среди неправительственных организаций. Механизм государственного социального заказа открывает совершенно новую страницу во взаимодействии между властью и НПО, способствуя формированию максимально благоприятной среды для развития «третьего» сектора.

В настоящее время уже можно говорить о том, что сотрудничество государства и НПО приобретает системный характер. В республике выстраивается прочная система диалога и партнерских отношений между органами власти и неправительственными организациями, и ключевую, связующую роль в этом играет Гражданский форум. Намечились тенденции и к внутренней консолидации НПО, свидетельством чего является деятельность Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК), Гражданского альянса Казахстана и т.д.

Неправительственные организации уже в определенной мере играют роль посредников между властью и гражданами, берут на себя некоторые функции социальных преобразований, вносят определенный вклад в решение различных проблем социальной сферы.

Вместе с тем обращает на себя внимание наличие определенных трудностей и проблем развития сектора НПО в республике. Среди них необходимо обратить особое внимание на дальнейшее совершенствование законодательно-правовой базы, обеспечение государственной поддержки функционированию сектора, углубление связей НПО с государственными органами и бизнесом и т.д.

Объективности ради, все же стоит отметить, что в деятельности казахстанских НПО пока еще не прослеживается дос-

таточная стабильность. Так, проводимые неправительственными организациями мероприятия, в своем большинстве носят незавершенный характер. Казахстанские НПО пока еще не способны самостоятельно решать насущные социальные проблемы. Во многом это обусловлено и слаборазвитой материально-технической базой отечественного «третьего» сектора и отсутствием здесь специалистов, работающих на постоянной основе.

При общем росте численности регистрируемых НПО значительная часть организаций по-прежнему остается пассивной. Немало вопросов вызывает и неравномерное развитие неправительственного сектора в региональной плоскости, в особенности, в сельской местности. Статистика показывает, что наибольшее число зарегистрированных НПО по городам и областям страны сконцентрировано в городах Астана, Алматы, в промышленно развитых Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях.

Важно отметить, что перечисленные проблемы деятельности казахстанских неправительственных организаций являются предметом открытого общественного обсуждения, в ходе которого ставится цель достичь широкого консенсуса на основе диалога.

Думается, что углубление сотрудничества НПО с государством и бизнесом будет способствовать поступательному решению вышеуказанных вопросов. Общей задачей конструктивного межсекторного взаимодействия является обеспечение устойчивых механизмов развития казахстанского общества и формирование эффективной социальной политики. Самой же главной задачей на повестке дня сотрудничества государства и НПО является достижение высокого качества жизни для всех казахстанцев.

На нынешнем этапе власть открыто идет на сотрудничество с неправительственными организациями и привлекает к взаимодействию бизнес-сектор. Как предполагается, НПО и бизнес также должны активно через социальное партнерство с государством включиться в общественные процессы. Более того, представляя гражданские и частные интересы и сохраняя определенную автономность, НПО и бизнес могут стать силой,

способной корректировать и дополнять социальную политику государственных органов.

Очевидно, что на данном этапе развития в Казахстане созданы сильные демократические предпосылки, реализуется поэтапное реформирование общественных отношений, и НПО, в свою очередь, становятся заметными участниками общественной жизни. Представляется, что принимаемые сегодня государственные и гражданские инициативы окажут позитивное влияние на социально-экономическое развитие республики, а также на процессы становления в Казахстане полноправного гражданского общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 1 марта 2006 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

2. Выступление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева на втором Гражданском форуме. г. Астана, 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

3. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 38.

4. Общая и прикладная политология /Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. – С. 94.

5. Гаджиев К.С. Политическая наука. – М.: «Международные отношения», 1999. – С. 76.

6. Бухарин Н.И. Строительство гражданского общества в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 90-е годы XX века – начало XXI века //Новая и новейшая история. – 2005. – №1. – С. 26.

7. Политология /Независимый открытый ун-т; Под ред. А.В. Миронова, Ю.А. Северова, В.А. Варывдина. – М.: изд-во «Мир», – 1998. – С. 51.

8. Там же. – С. 48-49.

9. Шацкий Е. Либерализм и коммунизм. – Краков, 1994. – С. 119.

10. Бухарин Н.И. Строительство гражданского общества в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 90-е годы XX века – начало XXI века //Новая и новейшая история. – 2005. – №1. – С. 28.

11. Политология /Независимый открытый ун-т; Под ред. А.В. Миронова, Ю.А. Северова, В.А. Варывдина. – М.: изд-во «Мир», – 1998. – С. 51.

12. Хорос В.Г. Гражданское общество: проблемы современного развития. – М.: ИМЭМО, 2004. – С. 59.

13. Принцип субсидиарности – принцип распределения социальной помощи в зависимости от нуждаемости. Он подразумевает, с одной стороны, защиту более мелких социальных групп, а с другой, – помощь им со стороны более крупных в случае необходимости // Анисимова Н.В. Принцип субсидиарности в европейском праве: Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. – М.: СПГУ, 2005. – С.14.

14. Хорос В.Г. Гражданское общество: проблемы современного развития. – М.: ИМЭМО, 2004. – С.68.

15. Nations in Transit Methodology 2002. Democratization from Central Europe to Eurasia. – www.freedomhouse.org

16. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций. – Алматы: Международный центр некоммерческого права, 2000. – С.15.

17. НПО: решение проблем бедности / Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 39.

18. Securing Health. Lessons from Nation-Building Missions. / Ed.by Seth G.Jones, Lee H. Hilborne and et al. – W., 2006: RAND Corporation. – P. 128.

19. Стан Ван Вихелен. Роль НПО в предотвращении конфликтов сообщества // ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 27.

20. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе / Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003. – С. 27.

21. Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С.21.

22. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности // Analytic. – 2004. – № 4. – С. 18.

23. Там же. – С. 19.

24. Морозов А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта // Analytic. – 2002. – № 4. – С. 14-15.

25. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 101.

26. Кыдырбекулы Д.Б. Перспективы развития гражданского общества в Казахстане на опыте США //Поиск-Изденіс. – 2003. – № 4. – С.86.

27. Лившин А.Я. Некоммерческий сектор в России и в мире: современные проблемы экономики и управления //Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – № 4. – С. 27.

28. Там же.

29. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность //США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 101.

30. Кыдырбекулы Д.Б. Перспективы развития гражданского общества в Казахстане на опыте США //Поиск-Изденіс. – 2003. – № 4. – С. 87.

31. Lomax B. The Strange Death of «Civil Society» in Post-Communist Europe //The Journal of Communist Studies and Transition Politics, v. 13, – London, – March 2003, – P. 58-60.

32. Морозов А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта //Analytic. – 2002. – № 4. – С. 16.

33. Лившин А.Я. Некоммерческий сектор в России и в мире: современные проблемы экономики и управления //Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – №4. – С. 29.

34. Хорос В.Г. Гражданское общество: проблемы современного развития. – М.: ИМЭМО, 2004. – С. 27.

35. Морозов А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта //Analytic. – 2002. – №4. – С. 17.

36. Там же. – С. 18.

37. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 38.

38. Кыдырбекулы Д.Б. Перспективы развития гражданского общества в Казахстане на опыте США //Поиск-Изденіс. – 2003. – № 4. – С. 86.

39. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 38.

40. Рябченко О.Г. Власть и НПО: стратегия сотрудничества //Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 28-29.

41. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.pro.kz

42. Халварсон Б. НПО могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению демократии... //ОрганиЗАция. – № 2-3. – 2004. – С. 25.

43. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – 18 февраля 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

44. Есимхан Д. Гражданское общество неоконченный диспут. – www.kisi.kz

45. По данным Министерства культуры и информации Республики Казахстан

46. Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2002. – С.9.

47. НПО: решение проблем бедности / Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 41.

48. Якимец В.Н. Социальное партнерство в России: исследование, механизмы, опыт //Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. – 2001. – С. 48.

49. Осипов Е.М. Социальные технологии в межсекторном взаимодействии //Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – № 4. – С. 95.

50. Там же. – С. 96-97.

51. Бельгибаев С.Т. Некоторые аспекты формирования гражданского общества в Казахстане //Analytic. – 2003. – № 4. – С. 29.

52. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С.14.

53. Набиева Г.А. Проблемы и перспективы взаимодействия между государственным и неправительственным секторами Республики Казахстан. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002 – С. 50.

54. Садовская Е. О современных проблемах гражданского общества и развития «сетевых» сотрудничества НПО Казахстана //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 16.

55. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – С. 5-7.

56. Там же. – С.8.

57. О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии. Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. Сентябрь 1998 года. – www.akorda.kz

58. Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. – Астана, МКИОС РК. 2002. – С. 17-18.

59. История создания КНОК. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана. (КНОК). – www.knok.kz

60. Цели и задачи КНОК. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана. (КНОК). – www.knok.kz

61. Сиврюкова В.А. Об основных проблемах и перспективных направлениях взаимодействия и эффективного партнерства органов власти и неправительственных организаций. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 14-15.

62. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.npo.kz

63. Сиврюкова В.А. Социальное партнерство власти и НПО – основа демократического общества. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 45.

64. Бандурина О.А. Основные формы и механизмы взаимодействия неправительственных организаций и государственных структур. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 88-89.

65. Сиврюкова В.А. Об основных проблемах и перспективных направлениях взаимодействия и эффективного партнерства органов власти и неправительственных организаций. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы

семинара 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 18.

66. Тлепов Б.А., Нукунов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С. 19.

67. Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 38.

68. Там же. – С. 36.

69. Рябченко О.Г. Власть и НПО: стратегия сотрудничества // Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 28-29.

70. Там же. – С. 30.

71. Бандурина О.А. Основные формы и механизмы взаимодействия неправительственных организаций и государственных структур. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 90.

72. Там же. – С. 91.

73. Программа развития ООН в Казахстане. – www.undp.kz

74. Бандурина О.А. Основные формы и механизмы взаимодействия неправительственных организаций и государственных структур. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. 28-29 мая 2004 года. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 92.

75. Ильясова Г.Т. Законодательство о государственном социальном заказе как механизм решения актуальных проблем общества. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 29.

76. Государство и НПО в Казахстане: опыт и формы взаимодействия. – Астана: UNDP Kazakhstan, 2003. – С. 15.

77. Тлепов Б.А., Нукунов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С. 17.

78. По данным Национального информационного ресурсного центра неправительственных организаций РК. – www.npo.kz

79. Тлепов Б.А., Нукунов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С. 15.

80. См. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе //Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003.

81. Концептуальный подход обеспечения взаимодействия НПО и государства //ОрганиЗАция. – № 2-3. – 2004. – С. 6.

82. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов / Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – С. 8.

83. Там же. – С. 9.

84. Всеобщая Декларация прав человека от 1948 года. – www.un.org

85. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций. Международный центр некоммерческого права. – Алматы: Изд-во «ЛЕМ», 2000. – С. 7.

86. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов / Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – С. 12.

87. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность //США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 103.

88. Strengthening Canada's Charitable Sector: Regulatory Reform. – Ottawa, – May 2003. – P. 15.

89. Clemens J., Francis J. Public and Private Charities: Ontario Case Study //Fraser Forum. – June 1999. – P. 14.

90. Бухарин Н.И. Строительство гражданского общества в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 90-е годы XX века – начало XXI века //Новая и новейшая история. – 2005. – №1. – С. 29.

91. Там же. – С. 31.

92. Об общественных объединениях: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года N3-1 //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 8. – С. 14.

93. Бабакумаров Е.Ж. Правовые основы организации диалога

- между НПО и органами власти. – Алматы: Центрально-азиатское агентство политических исследований, 2002. – С. 5.
94. К свободному, эффективному и безопасному обществу. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. Октябрь 2000 г. Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz
95. Об общественных объединениях в Казахской ССР: Закон Казахской ССР от 27 июня 1991 года № 2489 // Вестник Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 27.
96. О защите прав потребителей: Закон Казахской ССР от 5 июня 1991 года № 640 – II // Вестник Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 23.
97. О социальной защищенности инвалидов в Республике Казахстан: Закон Казахской ССР от 21 июня 1991 года // Вестник Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 26.
98. О некоммерческих организациях: Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года N 142-II // Вестник Парламента Республики Казахстан. – 2001. – № 1. – С. 6.
99. Ильясова Г.Т. Законодательство о государственном социальном заказе как механизм решения актуальных проблем общества. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С.30.
100. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.npo.kz
101. Назарбаев Н.А. Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2003 год. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. – Апрель 2002 г. – www.akorda.kz
102. О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года №36-III // Вестник Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 6. – С. 9.
103. Там же.
104. Доклад Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на Гражданском форуме. 15 октября 2003 г. Материалы Гражданского форума. – Астана, 2004. – С. 8.
105. См. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. МКИС РК. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004.

106. Боррал К. Участие общественности в законодательном процессе как средство предотвращения конфликта // ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 22.

107. Там же. – С. 23

108. Ильясова Г.Т. Законодательство о государственном социальном заказе как механизм решения актуальных проблем общества. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 28-29.

109. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.pro.kz

110. Республиканский семинар II Гражданский Форум: развитие модели социального партнерства». 22-29 декабря 2005 года. Международный институт современной политики. – www.iimp.kz

111. Боррал К. Участие общественности в законодательном процессе как средство предотвращения конфликта // ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 24.

112. См. Балкенова З. Государственный социальный заказ: кто придумает правила игры? Национальное информационное агентство «КазИнформ». – 2005. – 20 сентября.

113. Осипов Е.М. Социальные технологии в межсекторном взаимодействии // Вестник Московского ун-та. Серия 21. – 2005. – № 4. – С. 98.

114. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов / Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – С. 11.

115. Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Законодательная база – важное условие развития неправительственных организаций. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 12.

116. О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года №36-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 6. – С. 9.

117. Там же.

118. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций.

Международный центр некоммерческого права. – Алматы: Изд-во «ЛЕМ», 2000. – С. 9.

119. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов /Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – С. 11.

120. О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года №36-III //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 6. – С. 9.

121. Там же.

122. Набиева Г.А. Проблемы и перспективы взаимодействия между государственным и неправительственным секторами Республики Казахстан. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002 – С. 50.

123. О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года №36-III //Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 6. – С. 9.

124. Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде: профиль и деятельность //США и Канада: экономика, политика, культура. – 2005. – № 2. – С. 105.

125. Морозов А. Роль и место НПО в Казахстане сквозь призму мирового опыта //Analytic. – 2002. – № 4. – С. 15.

126. Балкенова З. Государственный социальный заказ: кто придумает правила игры? Национальное информационное агентство «КазИнформ». – 2005. – 20 сентября.

127. Жасанова К.М. Решать проблемы сообща. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 69.

128. Ильясова Г.Т., Муқанова А.Д. Законодательная база важное условие развития неправительственных организаций. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. С. 15.

129. По информации Министерства культуры и информации РК.

130. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций. Сборник материалов /Под ред. К. Ньюмана. – Киев: МНЦП, 2001. – С. 11.

131. Сиврюкова В.А. Социальное партнерство власти и НПО – основа демократического общества. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 46.

132. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе /Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003. – С. 8.

133. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 38.

134. Шоманов А.Ж., Морозов А.А. Потенциал институтов гражданского общества в обеспечении социальной стабильности в Казахстане //Analytic. – 2003. – № 5. – С. 19.

135. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности //Analytic. – 2004. – № 4. – С. 20.

136. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе /Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003. – С. 55.

137. Там же. – С. 55, 66.

138. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности //Analytic. – 2004. – № 4. – С. 20.

139. Благотворительность и НПО в Республике Казахстан. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.pro.kz

140. Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Законодательная база – важное условие развития неправительственных организаций. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Метод. пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 23.

141. НПО: решение проблем бедности /Под ред. А. Ильясовой, С. Исламовой. – Алматы: UNDP Kazakhstan, 2004. – С. 41.

142. Роль институтов гражданского общества как регуляторов социальной напряженности на современном этапе /Под ред. М.С. Ашимбаева. – Алматы: Инс-т философии и политологии МОН РК, 2003. – С. 57.

143. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского

общества его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности //Analytic. – 2004. – № 4. – С. 19.

144. Шоманов А.Ж., Морозов А.А. Потенциал институтов гражданского общества в обеспечении социальной стабильности в Казахстане //Analytic. – 2003. – № 5. – С. 19.

145. Сотрудничество власти и НПО. Проблемы. Перспективы. Международный Конгресс Неправительственных организаций государств Содружества Независимых Государств и Балтии по вопросам сотрудничества в сфере науки, культуры и образования. г. Санкт-Петербург, 16 ноября 2005 года. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана. (КНОК). – www.knok.kz

146. Там же.

147. Государство и НПО. Конструктивный диалог. Материалы Гражданского форума, 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – С. 7.

148. Государство и НПО: конструктивный диалог. Материалы Первого Гражданского форума 14-15 октября 2003 года. – Астана, 2004. – С. 48.

149. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 88.

150. II Гражданский Форум Казахстана – новый шаг по пути демократизации. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК). – www.knok.kz

151. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстана на Втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

152. Республиканский семинар II Гражданский Форум: развитие модели социального партнерства». 22-29 декабря 2005 года. Международный институт современной политики. – www.iimp.kz

153. Там же.

154. II Гражданский Форум Казахстана – новый шаг по пути демократизации. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК). – www.knok.kz

155. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на Втором Гражданском форуме 12 сентября 2005 года //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

156. Республиканский семинар II Гражданский Форум: развитие модели социального партнерства». 22-29 декабря 2005 года. Международный институт современной политики. – www.iimp.kz

157. Бижанов А.Х. Решительные шаги перехода от второстепенных форматов сотрудничества к единому формату партнерства //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 4.

158. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г. Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С. 17.

159. Государство и НПО после Гражданского форума. Материалы семинара. г. Астана, 28-29 мая 2004 г. – Астана: МКИС РК, 2004. – С. 34.

160. Сотрудничество власти и НПО. Проблемы. Перспективы. Международный Конгресс Неправительственных организаций государств Содружества Независимых Государств и Балтии по вопросам сотрудничества в сфере науки, культуры и образования. г. Санкт-Петербург, 16 ноября 2005 года. Официальный веб-сайт Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК). – www.knok.kz

161. Тлепов Б.А., Нуkenов А.Н. Кульжанова Г.К. Практика взаимодействия власти и НПО: на примере г.Алматы. – Алматы: СаГа, 2005. – С. 19.

162. Программа государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2004-2005 годы. Национальный информационный ресурсный центр неправительственных организаций РК. – www.pro.kz

163. Слабжанин Н. Организации, поддерживающие инфраструктуру неправительственного сектора как один из факторов устойчивости взаимоотношений между государственными организациями и НПО //ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 33.

164. Есимхан Д. Гражданское общество: неоконченный диспут. – www.kisi.kz

165. Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Государственная

поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002. – С. 61.

166. Там же. – С. 19.

167. Овчаренко В. Краткий обзор механизмов взаимодействия и государственной поддержки гражданского общества в Казахстане // ОрганиЗАция. – 2004. – № 2-3. – С. 37.

168. Выступление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева на втором Гражданском форуме. – Астана, 12 сентября 2005 г. //Официальный сайт Президента РК. – www.akorda.kz

ПРИЛОЖЕНИЕ

Тематический план специального учебного курса

«Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы сотрудничества»

| № | Наименование разделов и тем | Всего | Лекции | Практика | Семинары/тренинги |
|----|---|-------|--------|----------|-------------------|
| 1 | Роль неправительственных организаций в развитии взаимоотношений государства и институтов гражданского общества: мировой опыт и Казахстан | 6 | 4 | | 2 |
| 2 | Неправительственная организация (НПО) и межсекторное взаимодействие: теоретические и практические аспекты понятий | | 2 | | |
| 3 | Становление института НПО в странах мира и Казахстане | | 2 | | |
| 4 | Эволюция неправительственного сектора в Республике Казахстан | | | | 2 |
| 5 | Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы, механизмы сотрудничества | 4 | 2 | | 2 |
| 6 | Становление в Казахстане системы взаимодействия органов власти и неправительственных организаций. Концепция и Программа государственной поддержки неправительственных организаций | | 2 | | |
| 7 | Основные направления взаимодействия органов власти и неправительственных организаций в Республике Казахстан | | | | 2 |
| 8 | Правовые основы развития НПО в Республике Казахстан | 6 | 4 | 2 | |
| 9 | Взаимоотношения между НПО и структурами власти: правовой аспект | | 2 | | |
| 10 | Развитие законодательства регулирующего деятельность НПО в Казахстане | | 2 | | |

| № | Наименование разделов и тем | Всего | Лекции | Практика | Семинары/тренинги |
|----|--|-----------|-----------|----------|-------------------|
| 11 | Основные формы и механизмы взаимодействия государства и НПО в области законодательства | | | | |
| 12 | Государственный социальный заказ: понятие, формы, правовое регулирование | 4 | 4 | | |
| 13 | Государственный социальный заказ: понятие, принципы регулирования и реализации | | 2 | | |
| 14 | Технологии осуществления государственного социального заказа в системе взаимодействия государства и НПО, как эффективная форма финансовой поддержки государством | | 2 | | |
| 15 | Роль НПО как регулятора социальной напряженности | | 2 | | |
| 16 | Тенденции современного развития неправительственного сектора в Казахстане и особенности межсекторного взаимодействия | 6 | 4 | | 2 |
| 17 | Проблемы и перспективы взаимодействия и эффективного партнерства власти и НПО в Казахстане | | 4 | | |
| 18 | Современные гражданские инициативы и перспективы дальнейшего развития неправительственного сектора | | | | 2 - круглый стол |
| 19 | Всего | 26 | 20 | 2 | 6 |

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| ТЕМА 1. Роль Неправительственных организаций в развитии взаимоотношений государства и институтов гражданского общества: мировой опыт и Казахстан | 6 |
| 1. Неправительственная организация (НПО) и межсекторное взаимодействие: теоретические и практические аспекты понятий | 6 |
| 2. Становление института неправительственных организаций в странах мира и на постсоветском пространстве | 18 |
| 3. Эволюция неправительственного сектора в Республике Казахстан | 31 |
| ТЕМА 2. Власть и НПО в Казахстане: стратегия, механизмы сотрудничества, направления развития | 41 |
| 1. Становление в Казахстане системы взаимодействия органов власти и неправительственных организаций | 41 |
| 2. Концепция и Программа государственной поддержки неправительственных организаций Казахстана | 53 |
| 3. Наиболее значимые направления деятельности НПО в Республике Казахстан | 58 |
| ТЕМА 3. Правовые основы развития НПО в Республике Казахстан | 66 |
| 1. Взаимоотношения между НПО и структурами власти: правовой аспект | 66 |
| 2. Законы, регулирующие деятельность НПО в системе нормативных правовых актов Республики Казахстан | 74 |
| 3. Основные формы и механизмы взаимодействия государства и НПО в области законоотворчества | 82 |
| ТЕМА 4. Государственный социальный заказ: понятие, формы, правовое регулирование | 91 |
| 1. Государственный социальный заказ: понятие, принципы регулирования и реализации | 91 |
| 2. Технология осуществления государственного социального заказа в системе взаимодействия государства и НПО | 95 |
| 3. Государственный социальный заказ как эффективная форма финансовой поддержки НПО государством | 100 |

| | |
|--|-----|
| ТЕМА 5. Роль НПО как регуляторов социальной напряженности мировой опыт и Казахстан | 109 |
| 1. НПО в регуляции социальной напряженности | 109 |
| 2. Основные направления деятельности НПО по регулированию социальной напряженности в Казахстане | 114 |
| 3. Перспективы развития НПО как регуляторов социальной напряженности | 120 |
| | |
| ТЕМА 6. Тенденции современного развития неправительственного сектора в Казахстане и особенности межсекторного взаимодействия | 126 |
| 1. Гражданский форум как системный механизм диалога институтов гражданского общества, государства и бизнеса | 126 |
| 2. Современные гражданские инициативы и направления деятельности НПО в развитии межсекторного взаимодействия | 134 |
| 3. Проблемы и перспективы развития системы поддержки НПО органами государственной власти в Казахстане | 139 |
| | |
| ВЫВОДЫ | 146 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ | 150 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ | |
| Тематический план специального учебного курса «Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы сотрудничества» | 164 |

Редактор *Адыханова В.З.*
Компьютерная верстка *Кайдалина Б.А.*

Подписано в печать 18.06.06.
Формат 60x84/16. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 10,5. Тираж 500 экз.

Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
010000, г. Астана, пр. Абая, 33

занимает собственную нишу и, как правило, не стремится выходить за ее пределы. Вместе с тем успешное развитие каждого из них невозможно без взаимодействия с другими секторами. В этой связи принято говорить о межсекторном взаимодействии как необходимом элементе общегосударственной управленческой эффективности [49].

Вариантами различного подхода к межсекторному взаимодействию могут быть:

- создание организаций, в правовом смысле отвечающих требованиям других секторов, но при этом отстаивающих интересы первичного сектора;

- развитие концепций и подходов, когда, не нарушая основной специфики своей деятельности, структура одного сектора начинает добавлять процедуры и приемы, которые связывают ее с другими секторами. Это и концепция социально ответственного бизнеса, сущность которой состоит в дополнении к основным целям коммерческой структуры требований к необходимому качеству продукции и услуг, и благотворительная деятельность;

- третий вариант состоит в создании специфических механизмов межсекторного взаимодействия. Сущность его в установлении эффективного и конструктивного партнерства между всеми тремя секторами, действующими в обществе, государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями [50].

Представители каждого из названных секторов располагают различными возможностями для решения социальных проблем, кроме того, даже само представление о природе социальных проблем также неодинаково. Но, тем не менее, несмотря на имеющиеся различия и обусловленные этими различиями противоречия, сотрудничество секторов представляется необходимым, так как ни государство, ни бизнес, ни граждане не в состоянии самостоятельно и без внешней (в данном случае внесекторной) поддержки преодолеть социальные проблемы и противоречия.

Более того, межсекторное взаимодействие предполагает не только совместную социально-экономическую деятельность общественных объединений, власти и бизнеса во благо со-

42

общества, но и создание новых морально-этических норм общения, основанных на взаимопонимании, гармонии и пользе.

И из уроков истории, и из теоретических моделей давно известно, что даже самые малые изменения в таких сложных системах, как социально-экономические, могут вызвать в будущем чрезвычайные по объему и последствиям изменения. В этих условиях значительно повышаются требования к качеству принимаемых в социальной сфере решений. Только высокий уровень ответственности и профессиональной подготовленности действий, реализуемых на всех уровнях социальной структуры, позволит снизить риск негативных последствий и повысить эффективность решений.

К примеру, в советской системе гражданское общество, т.е. сфера сугубо частных отношений, была изначально противопоставлена государству. Результатом этого было, во-первых, отсутствие реального гражданского общества в стране, а во-вторых, переход существующих его элементов на «нелегальное положение». Это такие элементы, как, например, теневая экономика, личные хозяйства граждан, имевшие, скорее, полулегальный характер, неформальные объединения, диссидентское движение.

Идеологический прессинг вызывал обратную реакцию недоверия к государству, потерю чувства гражданской ответственности, а на некоторых уровнях и пассивное сопротивление режиму, выражавшееся в неприятии его установок. Налицо был конфликт между интересом государственным и частным, общественный же интерес не проявлялся, поскольку не было общественных структур, не контролируемых государством [51].

Распад СССР способствовал не только образованию новых суверенных государств, но и становлению нового мышления, выстраиванию новой системы ценностей и изменению восприятия социально-политических процессов. В этих условиях в большинстве постсоветских стран начали активно проявляться разного рода гражданские инициативы. Как реакция на обрушившиеся социально-экономические проблемы, в тот период стали появляться новые негосударственные объединения, призванные сгладить остроту кризисного положения.

