

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Сахтанов Дияс Ержанович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗВИТИИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Образовательная программа «7М04105-Государственная политика»
по направлению подготовки 7М041 – Бизнес и управление

Магистерский проект на соискание степени
магистра бизнеса и управления по образовательной программе
«7М04105-Государственная политика»

Научный руководитель: _____ Кожухмет М.Д.

Проект (исследование) допущен к защите: «___» _____ 2024 г.

Директор Института управления _____ Гаипов З.С., д.полит.н.

Астана, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГОСУДАРСТВА..	7
1.1 Сущность и нормативно-правовое регулирование НПО.....	7
1.2 Международный опыт взаимодействия НПО и государства...	13
Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА КАЗАХСТАНА	23
2.1 Анализ деятельности НПО в Республике Казахстан.....	23
2.2 Проблемные вопросы взаимодействия НПО и государства...	35
Глава 3. ПОДХОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ В СФЕРЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НПО С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	40
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	42

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В данном магистерском проекте использовались ссылки на нижеперечисленные нормативные документы:

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.

Гражданский Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года, № 268-ХІІІ.

Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142 «О некоммерческих организациях».

Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года «О гражданской защите», № 188-V.

Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях», № 3.

Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах», № 91.

Указ Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан», № 390.

Постановление Правительства Республики Казахстан «О проекте Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан до 2025 года», утверждено 2 июня 2020 года, № 341.

Декларация, принята резолюцией 217 А (ІІІ) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 19 февраля 2016 года № 51 «Об утверждении Правил предоставления сведений о своей деятельности неправительственными организациями и формирования Базы данных о них».

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящем магистерском проекте (исследовании) применяют следующие сокращения с соответствующими пояснениями:

РК	- Республика Казахстан
США	- Соединенные Штаты Америки
МВФ	- Международный валютный фонд
ГО	- Государственный орган
МИО	- Местный исполнительный орган
НПА	- Нормативно-правовой акт
НПО	- Неправительственная организация
НКО	- Некоммерческая организация
ОО	- Общественное объединение
ОФ	- Общественный фонд
НАО	- Некоммерческое акционерное общество
СМИ	- Средства массовой информации
КЭСР	- Комиссия экономического и социального развития
ГОНГО	- Государством организованные негосударственные организации
ВБ	- Всемирный банк
АБР	- Азиатский банк развития
ЕБРР	- Европейский банк реконструкции и развития
МСУ	- Местное самоуправление
МРП	- Месячный расчетный показатель

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность и проблема исследования. В Послании народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года, Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев подчеркнул: «Неправительственный сектор неизменно поднимает важные социальные вопросы и содействует их комплексному решению. Стоящие сегодня перед Казахстаном задачи требуют усиленного взаимодействия государства и неправительственных организаций, системной перезагрузки институтов гражданского общества».

Сегодня мы видим, что современное казахстанское гражданское общество готово стать двигателем реализуемых в стране пакета реформ Президента Республики Казахстан К.К. Токаевым, поскольку, оно стало надежным партнером государства.

Для Казахстана диалог между властью и обществом всегда был и остается важнейшим приоритетом внутренней политики. Он был выстроен с первых дней независимости страны Первым Президентом страны Н.А. Назарбаевым. Практическим примером того можно назвать Гражданский форум, который проводится в стране каждые два года.

В целом, уполномоченным органом по взаимодействию с институтами гражданского общества - Министерством культуры и информации Республики Казахстан, предпринимаются эффективные меры по установлению партнерских отношений с представителями общественных организаций, в том числе зарубежных, вовлечению их к решению актуальных проблем общества.

Все работающие неправительственные организации разные, но имеют цель улучшить жизнь в стране. Они вовлечены во все сферы жизнедеятельности общества.

На сегодняшний день гражданское общество развивается небольшими, но стремительными шагами, в том числе неправительственный сектор. Вопросы совершенствования гражданского общества, НПО отражены в Указе Президента № 390 от 27 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан».

Однако, несмотря на то, что в последние десятилетия уровень неправительственных организаций вырос в разы, они не имеют настоящей силы для полноценного влияния на проводимую государством общественно-политическую и социально-экономическую политику. Это отмечается и в Концепции развития гражданского общества до 2025 года. «*В настоящее время институты гражданского общества в недостаточной мере отображают общественные интересы*», - говорится в тексте документа.

Цель магистерского проекта: разработка практических рекомендаций

по модернизации взаимодействия неправительственных организаций с государственными органами.

Для достижения поставленной цели мною предлагается нижеперечисленные **задачи**:

1. Проведение анализа текущих форм взаимодействия НПО с государством;

2. Изучение международного опыта сотрудничества НПО с государственными органами;

3. Выявление проблемных вопросов взаимодействия НПО с государственными органами;

4. Проведение социологического опроса сотрудников НПО с целью оценки эффективности сотрудничества НПО в развитии гражданского общества, выявления проблемных аспектов.

Объект исследования. Взаимодействие НПО с государственными органами в контексте обеспечения эффективности реализации государственных программ и общественных инициатив.

Предмет исследования: механизм взаимодействия НПО и государства.

Практическая значимость магистерского проекта. Решение этих вопросов способствует дальнейшему развитию гражданского общества, обеспечивая сектору НПО больший доступ к участию в общественно-политической жизни страны, а также укреплению доверия гражданского общества к органам власти.

Гипотеза исследования. Налаженное и высокое взаимодействие между государством и неправительственными организациями будет способствовать дальнейшей демократизации Республики Казахстан, укреплению авторитета страны на международной арене. Таким образом, важно укрепление неправительственного сектора путем вовлечения в процессы государственного управления.

Научная новизна. Обоснование конкретных рекомендаций и предложений по повышению уровня взаимодействия НПО и ГО.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГОСУДАРСТВА.

1.1. Сущность и нормативно-правовое регулирование НПО

Одним из первых международных документов, зафиксировавших процесс возникновения НПО и сферу их деятельности, стал Устав Организации Объединенных Наций (ООН). В 1945 году благодаря усилиям ООН в международный оборот впервые был введен термин «неправительственная организация». Статья 71 Устава ООН гласит: «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае надобности, с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации» [1].

Более полное определение НПО содержится в директивах, касающихся их связей с НПО, принятых на 28-й сессии Генеральной конференции UNESCO, где НПО называют любая организация, не созданная на основе межправительственного соглашения, и ее роль, цель и функционирование должны быть некоммерческими и неправительственными по своей сути [2].

Более широким определением НПО будет определение Секретариата ООН, предоставленное Департаментом общественной информации. В секции по НПО можно найти следующую информацию: «Неправительственной организацией является любой добровольный некоммерческий Союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне».

Это определение представляется более полным, однако следует обратить внимание на то, что Департамент общественной информации Секретариата ООН ограничивает формы НПО только «союзом граждан» и юридические лица теряют возможность создавать НПО или становиться их членами.

Чтобы перейти от международных структур к национальным, необходимо обратиться к документам, разработанным Советом Европы. Статья 1 «Европейской конвенции о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций» от 24 апреля 1986 года, гласит «Конвенция может применяться в отношении ассоциаций, фондов и других частных организаций (далее - «МНО»), которые удовлетворяют следующим условиям:

- a. имеют некоммерческую цель международной общественной пользы;
- b. учреждены при использовании норм международного права Стороной - участником Конвенции;
- c. осуществляют свою деятельность, оказывая влияние не менее чем в двух государствах;
- d. имеют свой зарегистрированный офис на территории одной Стороны и

центральный орган управления и контроля на территории этой же Стороны или другой Стороны [3].

В национальном законодательстве дано следующее определение понятия неправительственная организация. В соответствии с пунктом 7 статьи 1 Закона РК «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан», неправительственная организация - некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан [4].

В соответствии со статьей 2 Закона «О некоммерческих организациях», некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками [5].

Исходя из приведенных определений НПО, применяемых на практике международными организациями, определений казахстанских и зарубежных ученых, а также законодательства РК, можно выделить следующие характерные черты неправительственных организаций:

- коммерческая прибыль не ставится в качестве основы цели деятельности;
- государственные органы не являются участниками или учредителями организации;
- организация создана добровольно по инициативе участников;
- подразумевает самоуправление на основе совместно желаемой цели;
- организация не использует и не пропагандирует насильственные методы, то есть не террористические;
- организация не принимает непосредственного участия в политике для достижения власти, то есть не является политической партией;
- организация может быть юридически оформлена или действовать на неформальной основе;
- организация может быть как национальной, так и международной по составу или сфере деятельности.

Во исполнение поручения Главы государства в рамках Послания народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», 27 августа 2020 года утверждена Концепция развития гражданского общества, где указывается следующее: «Потребности и интересы различных социальных групп и индивидов проявляются через создание таких институтов гражданского общества, как политические партии и движения, местные сообщества, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие,

общественные и научные союзы и объединения, бизнес-организации, средства массовой информации, а также общественные объединения и неправительственные организации (далее – НПО), реализующие широкий спектр услуг для общества [6].

В целом, в данной концепции роли НПО посвящается ряд серьезных задач.

Создание и развитие взаимодействия неправительственного сектора и государства, по мнению М. С. Ашимбаева, обычно происходит в нескольких формах.

Первая форма взаимодействия неправительственного сектора и государства-Конкуренция. В этой форме государство, рассматриваемое прежде всего как политический институт, выполняет свои основные политические, социальные и другие функции для укрепления позиции достигнутой группы. Это определяет основную задачу государственной политики и характер отношений государства и НПО и, следовательно, ограничивает деятельность неправительственного сектора. В результате характер и регион связей государства с институтами гражданского общества определяются политической властью. Эта форма общения характерна прежде всего для изменяющихся обществ и наиболее ярко проявилась в странах посттоталитарного пространства, например, в государствах Восточной Европы.

Вторая форма взаимодействия неправительственного сектора и государства-партнерство (равноправное/неравноправное). Эта форма предполагает иную стратегию общения: государство выступает в качестве структуры, основной целью которой является управление всеми сферами общественной жизни, регулирование общих социальных задач, руководство критериями социальной выгоды и экономической эффективности. В связи с этим НПО рассматриваются как партнеры при проблемах в различных сферах. Степень государственного вмешательства в функции неправительственного сектора будет зависеть от подходов к управлению общественными делами. Эти формы общения имеют место в некоторых странах Западной Европы, в частности в Германии и Франции.

Третья форма взаимодействия неправительственного сектора и государства-сотрудничество. В этой форме государство представляет собой определенный институт, обеспечивающий управление различными субъектами, предоставляющими определенные услуги населению в политической, экономической, социальной и других сферах для удовлетворения потребностей членов общества. Таким образом, государство предоставляет НПО право выполнять ряд услуг в различных областях. Данная форма взаимодействия активно действует в Великобритании [7].

В экспертной среде бытует мнение, что для налаживания не декларативных, эффективных механизмов взаимодействия государства и НПО

необходимы: установление доверительных отношений между НПО и органами государственной власти, пересмотр законодательной базы, создание диалоговой площадки между государством и НПО, распределение целевого финансирования, оказание административной поддержки и др. [8].

В целом, с момента обретения Независимости в республике сформировались основные направления взаимодействия между государственными органами и общественными организациями:

- проведение организационно-практических мероприятий (круглые столы, конференции, гражданские форумы, собрания, семинары, лекции, конкурсы, соревнования, выставки, флешмобы);

- деятельность консультативно-совещательных органов (общественные и координационные советы, межведомственные комиссии, трехсторонние диалоговые площадки, рабочие группы);

- организация информационной работы (работа с республиканскими СМИ, информационными агентствами);

- аналитическая работа (проведение социологических исследований, проведение общественных слушаний, подготовка законопроектов и нормативно-правовых актов, подготовка докладов).

Хронология становления НПО в Казахстане

Первый этап - с конца 1980-х по 1994 год. По оценкам экспертов в этот период образовано около 500 НПО правозащитного направления. Одно из активных НПО – движение «Невада - Семей».

Второй этап – с 1994 по 1997 годы отмечается количественным ростом НПО в 3 раза (1 600 НПО) и активной поддержкой НПО международными фондами. Начало формирования правовой базы деятельности НПО в Казахстане.

Третий этап – 1998– 2002 годы – этап признания НПО со стороны государства. В 2000 году в Послании Главы государства «К свободному, эффективному и безопасному обществу» появились первые поручения Правительству по созданию условий для развития НПО. Численность НПО - 3500.

Четвертый этап - новый уровень развития НПО с 2003 года. Создана общенациональная диалоговая площадка между НПО и государством – Гражданский форум.

Результатом I Форума стало принятие Концепции государственной поддержки НПО, определившей ключевые позиции государства по отношению к НПО, и одноименной государственной Программы на 2003-2005 годы.

В 2005 году состоялся II Форум с участием Главы государства. Результат – принятие Закона «О государственном социальном заказе» и Концепции развития гражданского общества в РК на 2006-2011 годы.

Всего за эти годы проведено 11 Гражданских форумов.

В результате реализации рекомендаций Гражданских форумов совершенствуется законодательная база, формируются новые механизмы взаимодействия НПО и государства: государственный социальный заказ, гранты и премии для НПО, повышается их роль в решении социально значимых вопросов.

В 2023 году принят Закон «Об общественном контроле», а также поправки в целях создания единого легитимного института онлайн-петиций.

Поправки в части новых институтов общественного контроля и онлайн-петиций станут серьезным шагом в реализации Концепции «Слышащего государства». Общественный контроль станет альтернативой государственному и позволит значительно повысить роль НПО и создаст качественно новые принципы взаимодействия граждан и государства.

Нормативно-правовое регулирование деятельности НПО в Казахстане

В настоящее время правовую базу в сфере НПО составляют Законы:

- «Об общественных объединениях» (1996 год);
- «О некоммерческих организациях» (2001 год);
- «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО» (2005 год, с изменениями 2011, 2015, 2018, 2022 годов) создал правовую основу для широкого участия НПО в реализации социально значимых проектов за счет государственного финансирования;
- «О благотворительности» (2015);
- «Об общественном контроле» (2023).

В 2015 году Законом введены новые виды государственной поддержки НПО – гранты и премии, создан Оператор грантового финансирования.

В 2018 году для определения социального импакта проектов НПО и степени удовлетворенности услугополучателей внедрены стандарты и оценка результатов госсоцзаказа.

В 2022 году реформирована система грантового финансирования: введены градуированные гранты (*краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные*), переход на планирование грантов по принципу «снизу - вверх», внедрение оценки эффективности грантовых проектов.

Также в 2022 году в целях повышения качества социальных проектов снижен демпинг до 10%. Пересмотрен тариф для участия НПО в государственном социальном заказе, который с 1 января 2023 года составляет 1 МРП.

В 2022 году также внесены изменения в законодательство по вопросам волонтерской деятельности и благотворительности.

В 2023 году внесены изменения и дополнения в законодательство об общественных объединениях, в которой сокращено количество инициаторов общественных объединений с 10 до 3 граждан.

Реализация Концепции государственной поддержки НПО, Программы государственной поддержки НПО на 2003-2005 годы, Концепции развития гражданского общества на 2006-2011 годы, Национальный план по развитию взаимодействия государства и НПО на 2016-2020 годы создали условия для формирования механизмов взаимодействия с НПО, повышения количественной и качественной составляющей неправительственного сектора.

В 2024 году начата работа по актуализации Концепции развития гражданского общества в Казахстане.

1.2. Международный опыт взаимодействия НПО и государства.

Совершенствование взаимодействия неправительственных организаций с органами власти крайне важна для развития в целом гражданского общества в стране. Ведь по сути, у дефиниций «государство» и «гражданского общества» много чего общего. Важно отметить, что не только государство влияет на государственную политику, но и неправительственные организации. НПО и государство работают в интересах граждан.

В любом случае, наличие немалого количества НПО в Казахстане позволяет решать различные социальные, правовые вопросы граждан. Обучать людей правовой культуре, экономической грамотности и так далее.

На самом деле, и государство и гражданское общество, в том числе НПО функционируют и развиваются одновременно. Проведенный анализ показал, что выделяются несколько моделей взаимодействия гражданского общества и государства.

Идеальной моделью взаимодействия гражданского общества и государства является абсолютное равенство ее элементов («сильное государство – сильное гражданское общество»). Однако в реальности равновесие является достаточно условным, оно создается и поддерживается иногда искусственно.

Также есть государства из-за особенности структуры которого, власть не является ведущим звеном в политических процессах в сравнении с гражданским обществом. Характерно для демократических стран. Например, в Соединенных Штатах Америки есть четкое разделение власти между главой государства, Конгрессом и судами. Высокая власть имеется в каждом отдельно взятом штате Америки.

Данная модель - *«умеренно слабое государство – умеренно сильное гражданское общество»* - позволяет быть активными гражданскому обществу, в том числе НПО, иметь влияние на государство, децентрализацию ряда государственных функций, увеличение активности органов местного самоуправления и самих НПО. Всё это объясняется историческими корнями демократии в США, необходимости общественного договора с социумом как основы демократии.

Таким образом, в США развита сеть НПО и имеет не меньшее влияние в развитии гражданского общества нежели само государство.

Следующая модель – *«умеренно сильное государство – умеренно слабое гражданское общество»*, которая сформировалась в Германии. Модель «умеренно сильное государство – умеренно слабое гражданское общество», разработанная в контексте Германии, отражает специфический тип взаимодействия между государством и гражданским обществом в этой стране. В ней государство играет активную роль в регулировании общественных отношений и предоставлении социальных услуг, при этом сохраняя некоторую степень автономии для гражданского общества. Исторически Германии были

характерны консерватические взгляды, в концепции которого отражалась особая роль государства в жизни общества.

В целом, в этой модели государство играет доминирующую роль в обществе, в то время как гражданское общество имеет ограниченные возможности для самостоятельного действия и влияния.

Эта модель позволяет сохранить баланс между силой государства и гражданским обществом, что способствует стабильности и развитию страны. Однако она также может вызывать критику за недостаточное участие гражданских организаций в принятии решений.

В целом, в Германии НПО свободны в своей деятельности, взаимодействуют с государством, участвуют в создании разных социальных проектах. Органы власти не могут влиять на их работу. Профсоюзы Германии имеют большой авторитет. Например, многочисленные забастовки немецких машинистов и сотрудников аэропорта в 2024 году вынуждают Правительство вести диалог с гражданским обществом.

Модель *«сильное государство – слабое гражданское общество»* характерна для ряда авторитарных стран Востока, где власть полностью находится в руках государства, а НПО не имеют или имеют лишь небольшое влияние. При данной модели НПО являясь частью гражданского сектора не имеют независимость по причине того, что государство является номером один в реализации государственной политики. Данные государства можно условно назвать «полицейскими», где за непринятие традиционных устоев грозит различные санкции. Представители НПО в их глазах зачастую выступают в роли оппозиционеров, покушающихся на национальную безопасность. У гражданских активистов нет возможности свободно зарегистрировать общественные объединения, фонды. В таких странах немного политических партий, а если они и есть, то лояльные к органам власти.

В ряде стран, например, постсоветского пространства, когда формирование и развитие субъектов гражданского общества только на начальном этапе, государство само искусственно порой создает и поддерживает гражданский сектор, который можно контролировать и направлять в нужную сторону, и которые бы поддерживали иллюзию гражданской активности в стране. В итоге, создается модель, при которой государство стимулирует своей деятельностью, искусственно создаваемой активностью институтов гражданского общества, и одновременно интегрирует их в государственную систему. Несмотря на искусственность, созданные экономические основания, правовые и политические условия для становления гражданского общества, впоследствии, могут стать демократичными.

ФРГ. Германия имеет достаточно богатую историю взаимодействия государства с неправительственными организациями, которая отличается своими особенностями.

В Германии государство часто выступает в качестве партнера для НПО. Оно проводит консультации с ними при разработке и реализации политики в различных областях, таких как социальное обслуживание, охрана окружающей среды, образование и здравоохранение.

Государство предоставляет значительную финансовую поддержку НПО через различные механизмы, такие как гранты, субсидии, налоговые льготы и т. д. Эти средства помогают НПО реализовывать свои проекты и программы.

Касательно диалоговых площадок, в Германии существуют специальные диалоговые структуры, такие как Совет по диалогу гражданского общества с федеральным правительством, которые способствуют обмену мнениями и координации между государством и НПО.

В стране действует законодательство, регулирующее деятельность неправительственных организаций и их взаимодействие с государством. Это включает в себя законы о некоммерческих организациях, налоговые льготы для благотворительных взносов и другие нормативные акты.

В целом, Германия активно поддерживает развитие гражданского общества. Это включает в себя финансовую поддержку НПО, обеспечение доступа к образованию и информации, а также защиту прав гражданского общества.

Этот опыт Германии может служить примером для других стран, стремящихся укрепить партнерство между государством и НПО в целях эффективного решения социальных проблем и развития общества.

Южная Корея. Общественный запрос на участие в принятии правительственных решений в Южной Корее начал расти с конца 1980-х годов. В этот период в стране начался большой сдвиг парадигмы. На смену старой парадигме экономического развития, которая направляла и контролировала общество, используя вертикальную, как в Японии, нисходящую систему, пришла новая парадигма, в которой уважалось формирование национального консенсуса посредством участия общественности, сотрудничества и обсуждения. Она отличалась тем, что была сосредоточена на прозрачной реализации и справедливой оценке государственных программ. Новая гибкая модель с более широким участием общественности стала активно проявляться вследствие социальной нестабильности и беспорядков, произошедших в стране в 1990-х и 2000-х годах.

Стоит отметить, что в те годы новая модель была еще далека до полного смещения старой модели. Причиной тому служили различные конфликты между правительством, адаптированным к старому образу «мышления», и общественностью, которая призывала к выстраиванию эффективных каналов коммуникации и учету мнений заинтересованных сторон при разработке государственной политики и программ. Преодоление наследия старой политики начало происходить примерно порядка десяти лет назад (при президентстве Но

Мухён, а затем Ли Мён Бак), когда в стране появилось понимание того, что социальные конфликты, создаваемые односторонним принятием решений, несут значительные финансовые расходы, которые может предотвратить или разрешить совместная, коллективная или, как говорят, совещательная демократия (*deliberative democracy*).

Тенденции глобализации подтолкнули информационное общество в Корею к поиску прямого диалога с представителями власти. Наиболее действенным, как считалось, механизмом учета интересов меньшинств, которые обеспечивали плюралистический характер системы политической власти, стали консультативные советы. Одной из наиболее известных площадок принято считать Комиссию экономического и социального развития при президенте по вопросам трудовой политики (КЭСР). В настоящее время КЭСР (ранее Трехсторонняя комиссия) играет ключевую роль в усилиях по социальному диалогу в Корее. Она является общественным консультативным органом, в котором участвующие заинтересованные стороны имеют возможность обмениваться мнениями, осуществлять взаимовыгодное сотрудничество и участвовать в процессах пересмотра законодательства о трудовых отношениях и разработки государственной политики, связанной с рынком труда и социальным обеспечением. Данная диалоговая площадка объединяет работников, работодателей, членов правительства, представителей науки и общественных организаций.

Структура КЭСР включает: пленарный комитет как высший аппарат принятия решений: постоянный комитет; комитеты по повестке дня и комитеты по отраслям, где на рабочем уровне проводятся обсуждения соответствующей повестки; секретариат, который обеспечивает административную поддержку работы комитетов; и комитет по оценке исполнения. В дополнение к КЭСР для социального диалога на национальном уровне существуют органы четырехстороннего партнерства в которых правительство, работодатели, работники и граждане ведут социальный диалог на местном уровне. Таким образом, региональное четырехстороннее партнерство - это система социального диалога на местном уровне, в рамках которой местные игроки, наряду с представителями, артикулирующими общественные интересы региона, работают сообща, чтобы обсудить и решить трудовые или экономические проблемы на местном уровне. В конечном итоге цель такого взаимодействия - содействие росту местной экономики и внесение вклада в сбалансированное развитие национальной экономики. В настоящее время органы Регионального четырехстороннего партнерства действуют в 101 местности. Среди многих азиатских стран Корею часто называют образцом социального диалога. Действительно, трехсторонние делегации из более чем десятка азиатских стран, включая Филиппины, Монголию, Индию, Индонезию,

Малайзию, Вьетнам и Таиланд, ежегодно посещают КЭСР, чтобы оценить опыт и ноу-хау Кореи в социальных диалогах [9].

Тайвань. Тайвань единственная страна среди восточноазиатских государств, которая сумела отличиться прорывным подходом в построении каналов коммуникации со своими гражданами. За последние двадцать лет ее граждане стали свидетелями резкого устремления страны в сторону демократических преобразований. В результате государственная политика стала более прозрачной и доступной для граждан. Все это было сделано благодаря тому, что в стране был устранен жесткий контроль со стороны доминирующего партийного аппарата. Как парадоксально бы не звучало, но разработка и реализация политики были уязвимы для влияния законодателей и заинтересованных групп (как дзайбацу или чеболи). Но с изменениями в политической среде бюрократы обрели меньшее право голоса при принятии решений, чем в соседних государствах. Для противодействия тем же тенденциям, что характерны и по сей день Японии и Южной Кореи, администрация предприняла серьезные попытки вовлечь граждан в политические процессы, например, посредством социологических опросов (для выявления самочувствия граждан и измерения общественного мнения), онлайн-механизмов, обеспечивающих прямую и обратную связь прямого участия граждан в общественных советах.

Тайвань среди стран Восточной Азии сегодня является наиболее полноценной демократической страной. Его бюрократический аппарат был преобразован для удовлетворения потребностей и ожиданий граждан. Демократический переход, начатый в 1987 г., стимулировал процессы участия общественности, которые сегодня позволяют населению страны свободно выражать свое мнение. Законодательный юань предоставил большие возможности для лоббирования общественных интересов. Так, гражданским группам стали доступны новые институциональные каналы для артикуляции своих интересов в политической системе. Политические партии за счет конкурентной среды обрели полноценное право выступать в роли ведущих субъектов модернизации, причем как авторитарной, так и поставторитарной - со всеми многообразными вариантами моделей последней. Что касается патрон-клиентских отношений, популярных в Японии и Кореи, то их влияние на политическую жизнь страны имеет тенденцию к ослаблению [10].

Япония. Тренд совещательной демократии имеет свое развитие и в Японии. Механизмы совещательной политики незначительно отличаются от механизмов, функционирующих в Китае. В сравнении с механизмами, внедренными в западных консультативно-совещательных советах, они устроены совсем иначе: сохраняется традиционный японский стиль, базирующийся на собственных принципах.

Если говорить о сообществах, артикулирующих свои политические интересы, то они сильно взаимозависимы, образно говоря между ними установлена строгая вертикальная, но в то же время и горизонтальная иерархия моральных и социальных обязательств [11]. Публичные совещательные институты функционируют в строго вертикальном формате. В них заложены основы культурного плюрализма, то есть сосуществования в рамках единого государства разных замкнутых социальных групп, осознающих свою клановую и кастовую особенность, этническую исключительность. Понимание индивидом своей принадлежности к определенной группе ведет к формированию сплоченных вертикальных сообществ [12]. Поэтому, сравнивая японский плюрализм с западным, который нацелен на интеграцию всех групп (на горизонтальном уровне) в единое культурное сообщество, первый представляет собой больше многообразие культур, обычаев и т. п.

Изучая процесс взаимодействия государства и общества, можно сказать, что в течение длительного времени в стране преобладала политика, обеспечивающая механизм волевого распределения общественных благ. В соответствии с этим подходом совещательная политика и по сей день рассматривается как ролевое взаимодействие бюрократического аппарата и народа, где полномочия представителя власти регламентируются общепринятыми поведенческими моделями, институционально зафиксированными в праве [13].

Польша. Польская модель выстраивания диалога является интересным форматом установления гармоничных взаимоотношений между властью и народом. В статье 20 Конституции Польши, принятой в 1997 году, имели место специальные комментарии для понятий «диалог, солидарность и сотрудничество между социальными партнерами». Социальный диалог в Польше стал институциональной структурой решением Совета министров Польши 2002 года. В этот же день был принят документ «Принципы социального диалога», закреплен механизм установления диалога между народом и властью. Особенностью опыта социального диалога Польши является то, что через эту сферу обсуждаются вопросы, охватывающие все направления жизни народа.

В чем особенность польского диалога? Его главные характеристики можно сформулировать в трех направлениях:

1. Поднимаются вопросы установления диалога между государственными органами и Союзом работодателей по направлению регулирования трудовых отношений.

2. В целях установления диалога между властью и гражданским обществом действует специальная рабочая группа, куда входят представители гражданского общества, негосударственные организации и руководящие органы.

3. В третьем секторе можно рассмотреть механизмы установления общего диалога между центральными органами управления государства и местными органами управления.

По трем вышеупомянутом направлениям вырабатываются оптимальные решения на диалоговой площадке по вопросам, возникающим во всех сферах жизни государства. Это позволяет Правительству Польши решать проблемы в стране совместно с общественными активистами, представителями гражданского общества [13].

Опыт постсоветских стран

Выделяют несколько стран, где, по мнению экспертов, гражданское общество имеет больше возможностей, чем в большинстве стран постсоветского пространства: Украина, Армения, Молдова и Грузия. Из стран Центральной Азии выделяют Кыргызстан. Например, украинские НПО получили возможность напрямую взаимодействовать с различными органами государственной власти и участвовать в программах реформ, отстаивая свою позицию в публичном пространстве, особенно в том, что касается борьбы с коррупцией и ее предотвращения.

В Казахстане гражданский сектор активно развивается, однако еще есть над чем работать. Для этого важно отметить участки для дальнейшего усовершенствования. Политические партии, являясь по закону страны частью гражданского общества, в реальности не реализовывают самостоятельную политическую активность, и не в полной мере представляют социальные группы, потому имеют схожие программы и поддерживают одни и те же ценности.

Международная организация труда раскритиковала закон Казахстана о профсоюзах, указав, что таких условий регистрации, регулирования и контроля нет в мировой практике, где отсутствуют жесткие правовые нормы как в Казахстане.

Например, в Казахстане государство назначает председателя Федерации профсоюзов, такая практика не встречается ни в одной стране. Нормы закона в Казахстане о профсоюзах предоставляют большие преимущества для Федерации профсоюзов, создавая неравенство между профсоюзными организациями и неравные условия для конкуренции.

В нефтяном секторе, в самом важном секторе экономики страны, нет профсоюзной организации, несмотря на большое число трудовых конфликтов в этой отрасли. Государственные органы предпочитают договариваться с крупными иностранными нефтяными компаниями, нежели создать профсоюз, который будет защищать, и отстаивать интересы работников нефтяного сектора. Регистрация новой профсоюзной организации очень затруднена. Созданные законом условия не позволяют развиваться даже тем профсоюзным организациям, которые уже зарегистрированы. Слабыми выступают условия,

которые созданы для правозащитных организаций, они постоянно подвергаются финансовым проверкам, огромным штрафам, в итоге, неправительственные организации вынуждены прекращать свою деятельность.

В Украине очень сильны НПО, работающие в сфере прозрачности бюджета, в стране созданы условия для развития гражданского сектора нацеленные на повышение прозрачности бюджета и подотчетности государства перед обществом. Очень активны и сильны профессионально организации, которые работают с гендерным бюджетированием, они работают на разных уровнях, начиная с сельских местностей до уровня правительств. Третий сектор участвует при обсуждении государственного бюджета, готовит экспертизу разрабатываемому бюджету, вносит предложения, активно сотрудничает, как с чиновниками, так и с депутатами и населением.

Например, проект «Гендерное бюджетирование в Украине», рассчитанный на 5 лет, реализуется гражданским сектором совместно с правительством Украины, точнее, с Министерством финансов. Финальной целью проекта является увеличение экономической эффективности за счет учета потребностей всех социальных групп, например, учет специфических потребностей женщин и мужчин, молодых мужчин и девушек, людей из городов или сел, людей с ограниченными возможностями. НПО также организывает для сотрудников всех министерств и местных органов власти тематические тренинги и лекции по международному опыту [14].

В Кыргызстане сильны НПО в разных сферах, особенно, можно выделить НПО в сфере государственного долга и контроля деятельности международных финансовых организаций. НПО из Кыргызстана активно представлены в крупной региональной НПО – Глобальной сети Азиатско-Тихоокеанского региона по эффективности помощи, возглавляют даже отдельные направления. Лидером является Форум женских НПО, они активно работают в сфере повышения прозрачности и улучшения условий при получении займов от МВФ, ВБ, АБР, ЕБРР.

Сила НПО сектора Кыргызстана заключается в их солидарности, они при различных публичных акциях могут объединяться, забывая имеющиеся противоречия, разные политические взгляды и позиции. Разрыв, который был между независимыми гражданскими активистами и ГОНГО НПО в Кыргызстане, удалось сократить собственными усилиями, без участия государства, третий сектор ищет постоянно пути совместного сотрудничества. Кроме того, представители НПО сектора работают зачастую бесплатно, они не так сильно зависят от финансирования, так как они имеют постоянную работу, выделяя для работы в НПО нерабочее время. Гражданские активисты зарабатывают деньги, проводя тренинги, лекции. Работодатель не препятствует гражданской активности своих сотрудников в нерабочее время. НПО сектор часто проводит свои Форумы без участия государства, на которых они

обсуждают собственные проблемы, слабость в своих стратегиях, вместе ищут решения, как это можно изменить и обсуждают новые проекты.

Интересный проект, который реализовывался в Кыргызстане с участием НПО, государства и международных организаций в сфере здравоохранения, был связан с решением проблем семьи, здоровья женщин и детей в отдаленных сельских местностях. Государство получило помощь от международных организаций в сфере здравоохранения (Красный Крест/Красный Полумесяц), куда был включен определенный список лекарств. При обсуждении этого сотрудничества активно принимал участие НПО сектор, неправительственные организации были инициаторами такого сотрудничества. Благодаря активному участию НПО, удалось повлиять на список медикаментов и получить необходимые для населения Кыргызстана лекарства. Среди них были и различные виды контрацепции. Ведь не секрет, что порой списки лекарств составляются, не исходя из потребности той или иной страны, а исходя из общих международных трендов. И для того, чтобы международная помощь была эффективной, участие гражданского сектора является необходимым при составлении списка лекарств [15].

Гражданский сектор в постсоветских странах находится в довольно уязвимом финансовом положении. Финансовая поддержка со стороны государства приводит к потере доверия со стороны тех социальных групп, интересы которых защищают. Финансирование иностранными донорами приводит к подотчетности гражданского сектора перед донорами, а не перед обществом. Более того, происходит определенное влияние на выбор тем и проблем. Гражданскому сектору приходится ориентироваться на требования доноров для получения грантов, а не на реальные проблемы, которые волнуют общество. С другой стороны, это связано и с тем, что иностранные доноры ограничены принципом невмешательства во внутреннюю политику, поэтому предлагают темы, актуальные на международном уровне: терроризм, экология, права человека, гендерное равноправие и т.д.

В Казахстане только получили распространение пожертвования и благотворительность среди населения, в Европе, например, ряд НПО работают только на пожертвования населения.

Следует также заметить, что и местный бизнес-сектор редко поддерживает деятельность неправительственных организаций, рассматривая их больше, как политических субъектов, а не партнеров в реализации социальных проектах. Бизнес либо считает поддержку гражданских активистов слишком рискованной, либо отдает предпочтение своим социальным проектам, которые более эффективны с точки зрения имиджа в глазах общественности.

Ясно, что цели НПО и цели частного (коммерческого) сектора очень разные. Но это не значит, что вопрос о сотрудничестве теряет свою актуальность, всегда можно найти что-то общее даже в условиях

неравноправных отношений. Ведь качественный диалог между тремя важными субъектами – «государством – бизнесом – гражданским сектором» способствовал бы решению целого комплекса задач социального характера, содействовал бы экономическому росту, фокусируясь на незащищенных слоях населения, предоставляя услуги, которые государство предоставить не может [16].

Глава 2. **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В КАЗАХСТАНЕ**

2.1. Анализ деятельности НПО в Республике Казахстан.

В Казахстане есть как крупные, хорошо организованные НПО с широкими ресурсами и влиянием, так и маленькие и средние организации, часто сфокусированные на конкретных проблемах или группах населения. Некоторые НПО активно сотрудничают друг с другом и с государственными структурами для достижения общих целей.

НПО созданы и работают практически во всех сферах экономики и социально-политической жизни общества: права человека, экология, образование, культура, спорт, предпринимательство, жилищно-коммунальное хозяйство, сельское хозяйство и др.

Неправительственные организации являются самыми активными субъектами гражданского общества, участвуя в реализации государственных и региональных программ социального и экономического развития.

НПО сегодня реализуют социальные проекты, участвуют в разработке законодательства, проводят мониторинг и общественный контроль по широкому кругу вопросов.

По инициативе НПО проводятся:

- социально-значимые мероприятия (*благотворительные мероприятия в поддержку инвалидов, детей-сирот, социально-уязвимых групп населения*);
- программы по профилактике (*ВИЧ-инфекции, наркомании, социально-значимых заболеваний и др.*);
- меры по оказанию социально-психологической помощи нуждающимся лицам (*создаются ресурсные, реабилитационные, консультативные центры, социальные службы*);
- работа по вопросам экологической безопасности, защиты прав, возрождения культурных и национальных традиций и др.



Рисунок 1. Количество НПО в Казахстане на 2023 год

По состоянию на 2023 год в Республике Казахстан количество зарегистрированных НПО составляет 23 335 организаций. Из них: приостановили деятельность - 1103, признаны бездействующими - 2217, всего действующих – 18204. [17]. Динамика численности НПО в РК показывает увеличение более чем в 7 раз по сравнению с 2003 годом.

Рисунок 2.



Рисунок 2. НПО в разрезе организационно-правовых форм

По организационно-правовым формам НПО делятся на общественные объединения - 11538; фонды - 7162; учреждения - 3063; ОЮЛ - 1572.

Наибольшее количество действующих НПО зафиксировано в гг. Алматы - 5017, Астана - 3554, Шымкент - 1512, а также Карагандинской - 1237 и Кызылординской областях – 1217.

Направления деятельности НПО.



Рисунок 3. Направления деятельности НПО

В целях обеспечения прозрачности деятельности НПО, доступности информации для населения о реализованных проектах НПО, в 2017 году была введена в действие «База данных НПО». В 2023 году сведения за отчетный период предоставила 5191 организация (22,3% от общего количества НПО).

По данным Базы за 2022-2023 гг. НПО реализовано 4220 проектов на общую сумму - 127 млрд. тенге с использованием различных видов финансирования [18].



Рисунок 4. Виды финансирования проектов

Метод исследования

В рамках темы магистерского проекта для более глубокого изучения данного вопроса мною было принято решение провести социологический опрос среди представителей НПО, целью которого являлось изучение современного состояния неправительственного сектора в республике. Анализ показал насущные проблемы в сфере НПО.

Опрос проводился согласно анкете с вопросами. Анкета была сформирована посредством программы GoogleForms (<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScCIWFoH1iqUYN6lkueq09GvUuwKD9hNcMoczt3uXTWiiNng/viewform>) и распространена через социальный мессенджер WhatsApp. Это привело к определенной диспропорции в представленности респондентов в разрезе регионов и по сферам деятельности проведен анализ. Результаты опроса были описаны в разделе результатов исследования и анализа. Для проведения опроса населения Казахстана была использована рандомная выборка. В опросе приняли участие 134 респондентов представителей НПО.

2. Какие на Ваш взгляд имеются проблемы, препятствующие развитию неправительственных организаций в Казахстане:



134 ответа

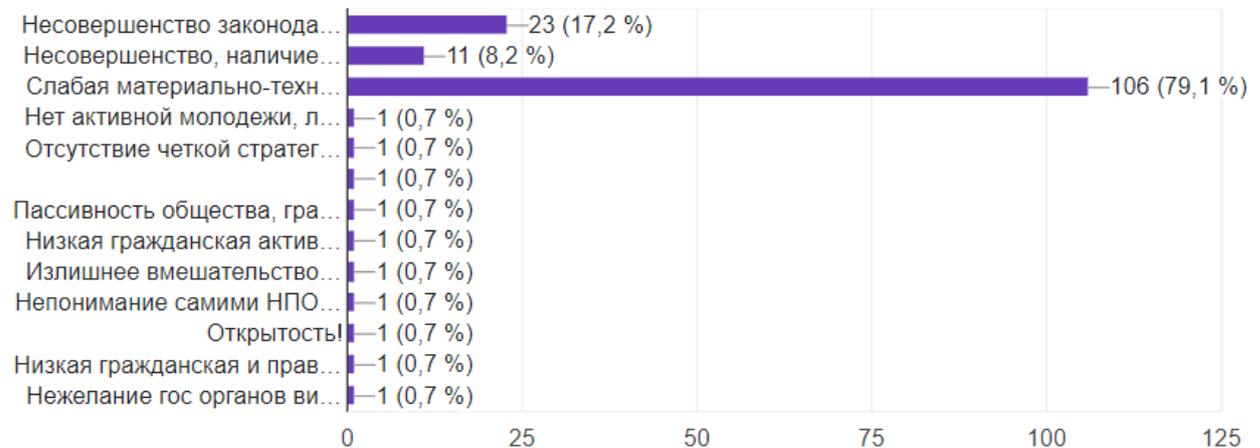


Рисунок 1.

Так, согласно одному из вопросов, анализ показал, что подавляющее большинство НПО (79%) считают главной проблемой слабую материально-техническую базу самих НПО.

Более 17% респондентов проблемой развития третьего сектора считают несовершенство законодательства в этой сфере.

7. Каким образом можно усилить сотрудничество между неправительственными организациями и государственными органами?

134 ответа

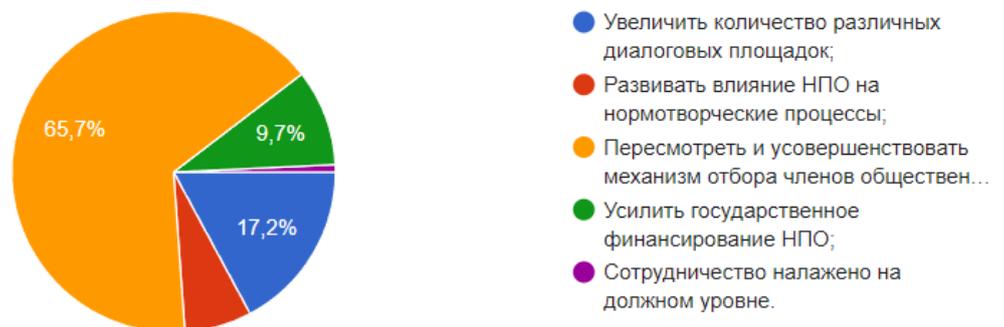


Рисунок 2.

Более 65% респондентов высказали мнение, что усилить сотрудничество между НПО и государственными органами можно путем пересмотра и усовершенствования механизмов отбора членов общественных советов.

В свою очередь 17% опрошенных заявили о необходимости увеличения различных диалоговых площадок.

Таблица-1 Swot-анализ

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Активное гражданское общество: НПО в Казахстане имеют сильную поддержку со стороны активного гражданского общества, что способствует их развитию и влиянию на общественные процессы.</p> <p>Профессионализм и опыт: Некоторые НПО обладают высоким уровнем профессионализма и опытом работы в различных областях, что позволяет им эффективно реализовывать свои программы и проекты.</p> <p>Международное сотрудничество: Некоторые НПО имеют успешный опыт международного сотрудничества и получения финансирования от международных организаций, что расширяет их возможности и ресурсы</p>	<p>Финансовая зависимость: Многие НПО в Казахстане зависят от государственного или внешнего финансирования, что делает их уязвимыми для внешних воздействий и изменений в политической ситуации.</p> <p>Недостаточная координация: Взаимодействие между НПО и государством иногда затруднено из-за отсутствия эффективных механизмов координации и партнерства.</p> <p>Ограничительное законодательство: Некоторые нормативные акты и законы могут создавать препятствия для деятельности НПО, например, требования по отчетности и регистрации.</p>
Возможности	Угрозы
<p>Развитие диалога: Возможность углубить диалог между НПО и государством для совместной разработки и реализации политики, что может привести к более эффективным решениям и улучшению условий жизни населения.</p> <p>Международное сотрудничество: Возможность для НПО расширить международное сотрудничество и привлечь дополнительные ресурсы для реализации своих проектов и программ.</p>	<p>Политическая нестабильность: Политические изменения или нестабильность могут повлиять на деятельность НПО и усложнить их взаимодействие с государством.</p> <p>Ограничительное законодательство: Введение или изменение законодательства, ограничивающего деятельность НПО, может уменьшить их автономию и эффективность.</p> <p>Отсутствие финансирования: Сокращение государственного или внешнего финансирования может оказать негативное воздействие на возможности НПО и их способность решать социальные проблемы.</p>
Примечание – Составлено автором на основании проведенного социологического опроса	

Анализ диалоговых площадок по взаимодействию НПО с государственными органами.

На сегодняшний день, одной из крупных диалоговых площадок в стране является Национальный Курултай. Вместе с тем, в истории Казахстана были следующие крупные диалоговые площадки взаимодействия государства и гражданского общества, где решались насущные проблемы (таблица 1).

Таблица 2 – Сравнительный анализ диалоговых площадок в Казахстане

№	Название	Период работы	Председатель	Выработанные решения
1	Постоянно действующее Собрание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества	2002-2003 годы	Заместитель Премьер-министра	Меморандум о приверженности демократизации и развитию гражданского общества в Республике Казахстан
2	Национальная комиссия по вопросам демократизации и гражданского общества	2004-2006 годы	Председатель Совета Безопасности	
3	Государственная комиссия по разработке и конкретизации программы демократических реформ	2006-2007	Президент	Конституционная реформа - 2007
4	Национальный совет общественного доверия	2019 -	Президент	За первые полгода работы разработан и направлен на законодательное оформление первый пакет реформ
Примечание: Составлено автором на основе источника [19]				

Кроме того, в 2016 году в ходе всплеска протестности в стране была образована Земельная комиссия по нормативным поправкам в земельное законодательство. Данная площадка отличается от предыдущих тем, что на повестке дня стояло решение одного вопроса [19].

В 2022 году по поручению Главы государства, в продолжение работы Национального совета общественного доверия создан Национальный Курултай.

Первое заседание Национального Курултая состоялось в 2022 году в области Улытау.

16-17 июня 2023 года в г. Туркестан состоялось второе заседание Национального Курултая с участием Главы государства.

В целях обеспечения возможности эффективной обратной связи с населением разработано мобильное приложение «Quryltai».

Общественно-политически значимые предложения, поступившие в мобильное приложение, позволят спланировать государственную стратегическую работу и качественно реализовать концепцию Главы государства «Слышащее государство».

Действующая Концепция развития гражданского общества разработана во исполнение поручения Главы государства в рамках Послания народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана».

В рамках Плана мероприятий по реализации Концепции, предусмотренного на период с 2020 по 2025 годы, запланировано исполнение 33 мероприятий.

В преддверии Дня Республики 18-19 октября 2023 года состоялся очередной **XI Гражданский форум Казахстана** на тему «Справедливый Казахстан: для всех и каждого из нас – главный вектор развития гражданского общества».

На форуме приняли участие свыше 600 делегатов со всех регионов страны. В их числе представители международных организаций, институтов гражданского общества, авторитетные эксперты.

Форум дал возможность обменяться мнениями и выработать новые подходы для развития гражданского общества. Особенностью XI Гражданского форума является то, что он проходил в течении 2023 года.

В 2023 году по всей стране прошли региональные гражданские форумы, где более 5000 участников обсудили десятки актуальных вопросов: от совершенствования механизмов общественного контроля, до решения актуальных проблем социальной сферы, цифровизации, систем образования и здравоохранения и другие.

Кроме того, в рамках республиканского этапа руководителями центральных государственных органов проведены встречи с представителями НПО, в которых приняло активное участие около 300 представителей НПО.

Республиканский форум стал кульминацией региональных форумов, прошедших в 20-ти регионах. В рамках форума было обсуждено более 50 актуальных тем, волнующих гражданское общество в ходе тематических конференций, панельных сессий.

В рамках организации общенационального диалога в сфере гражданского сектора в 15-ти регионах действуют **Советы по взаимодействию**

и сотрудничеству с неправительственными организациями при акимах областей, городах Астана, Алматы, Шымкент (далее – Советы).

Советы созданы для обеспечения конструктивного взаимодействия между общественными организациями, политическими партиями, средствами массовой информации и государственными органами, создания условий для становления и развития общественных организаций, усиления их роли в решении социально значимых проблем общества на основе поддержки со стороны местных государственных органов.

На сегодняшний день общественный контроль в стране стремительно развивается. Вопросы совершенствования общественного контроля также отражены в Указе Президента № 390 от 27 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан».

В целом, уполномоченным органом по взаимодействию с институтами гражданского общества - Министерством культуры и информации Республики Казахстан, предпринимаются эффективные меры по развитию общественного контроля в стране.

2 октября 2023 года был принят Закон Республики Казахстан «Об общественном контроле». Так, согласно данному закону, общественный контроль осуществляется в формах общественного обсуждения, общественной экспертизы и общественного мониторинга, а также в формах, установленных законами Республики Казахстан. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Общественный контроль играет ключевую роль в современном государственном управлении Республики Казахстан. Он представляет собой механизм, обеспечивающий прозрачность, открытость и ответственность в деятельности государственных органов перед обществом. В Казахстане общественный контроль становится все более значимым в контексте стремления к модернизации и развитию страны в соответствии с принципами правового государства и демократии.

Первоначально следует отметить, что общественный контроль в Республике Казахстан закреплён как один из основных принципов конституционного строя. Конституция страны гарантирует право каждого гражданина на участие в управлении делами общества, включая контроль за деятельностью государственных органов. Это подтверждает активную роль общества в процессе принятия решений и обеспечения эффективности государственного управления.

Общественный контроль в Казахстане осуществляется через различные механизмы и институты, включая гражданские общественные организации, средства массовой информации, общественные советы при государственных органах, а также активное участие граждан в общественном дискурсе и диалоге. Эти механизмы направлены на обеспечение прозрачности деятельности

государственных органов, контроль за исполнением законов, защиту прав и интересов граждан, а также на поощрение ответственного поведения со стороны чиновников.

Примером эффективного общественного контроля в Республике Казахстан может служить система электронного правительства, которая активно внедряется в различные сферы государственного управления. Эта система позволяет гражданам получать доступ к информации о деятельности государственных органов, вносить свои предложения и жалобы, а также контролировать выполнение государственных программ и проектов.

Однако необходимо признать, что вопреки усилиям государства и общественных организаций, общественный контроль в Республике Казахстан сталкивается с определенными вызовами и ограничениями. Среди них можно выделить недостаточную информированность и активность граждан, ограниченный доступ к информации, а также недостаточное содействие государственных органов в проведении общественного контроля.

Взаимодействие НПО в сфере нормотворчества

Необходимость участия организаций гражданского общества в законотворческой деятельности трудно переоценить. Для принятия действительно качественного закона необходимо участие не только депутатов Парламента, представителей различных государственных органов, экспертов, но и представителей негосударственного сектора или, как часто говорят - гражданского общества.

Речь идет о многочисленных негосударственных некоммерческих организациях, неформальных обществах, просто гражданах, действующих в самых различных сферах. Именно они могут указать болевые точки, требующие внимания законодателя, подсказать способы решения проблем, предостеречь от чрезмерного государственного вмешательства.

Важность такого участия подтверждается различными программными документами. Так развитие многообразия форм общественного участия в законотворческом процессе и повышение их роли в правовой политике страны обозначено в качестве одного из принципов развития гражданского общества в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан до 2025 года утвержденной Указом Президента РК от 27 августа 2020 года.

В этом же документе неоднократно подчеркивается необходимость вовлечения гражданского общества в процесс обсуждения законодательных инициатив, совершенствование форм и процедур участия граждан и институтов гражданского общества в обсуждении концепций проектов законов, разработке и принятии законов.

На сегодняшний день в Республике Казахстан существуют следующие возможности для участия неправительственных организаций в законотворческой деятельности:

- *внесение предложений в план законопроектных работ, утверждаемый Правительством;*

- *право предложить проект закона субъектам, обладающим законотворческой инициативой (Президенту, Правительству, депутатам).*

Предложения могут также направляться в центральные государственные органы, которые разрабатывают законы в порядке законодательной инициативы Правительства. Эти органы могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов законов или признать их дальнейшую разработку и принятие нецелесообразными;

- *самостоятельная разработка проектов законов.*

Неправительственные организации могут разрабатывать законы в формальном законотворческом процессе в случае поручения Президента или центрального государственного органа;

- *участие в подготовке консультативного документа регуляторной политики.*

При необходимости неправительственные организации могут быть привлечены непосредственно к подготовке такого документа;

- *участие в публичном обсуждении консультативных документов, проектов концепций законов, проектов самих законов.*

Законодательством предусмотрены требования об обязательном размещении на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>), интернет-ресурсах государственного органа указанных документов для публичного обсуждения. Неправительственные организации могут высказываться на интернет-ресурсах, а также участвовать в публичных слушаниях и дебатах.

Еще одной возможностью является задействование своих представителей в общественных советах при государственных органах. Законодательством предусмотрены требования об уведомлении общественных советов и их участии в обсуждении законопроектов, что позволяет неправительственным организациям отреагировать на законопроект;

- *участие в рабочих группах.*

Неправительственные организации через своих представителей могут участвовать в рабочих группах при разработке закона уполномоченным органом, при обсуждении проекта в Мажилисе или Сенате Парламента;

- *участие в качестве экспертов*

По проектам законов могут проводиться различные экспертизы. Неправительственные организации могут быть вовлечены в этот процесс, но, скорее, через своих экспертов, чем напрямую.

- *направление различных обращений в связи с рассмотрением законопроектов депутатам Парламента, Президенту и другим государственным органам.*

Неправительственные организации могут обращать внимание на отдельные вопросы, выражать свое мнение по разрабатываемым, рассматриваемым или принятым законопроектам;

- *участие в правовом мониторинге*, который проводится с целью выявления в принятых нормативных правовых актах противоречий законодательству Республики Казахстан, дублирований, пробелов, неэффективно реализуемых, устаревших и коррупциогенных норм права и выработки предложений по их совершенствованию путем прогнозирования, анализа, оценки эффективности реализации принятых нормативных правовых актов

Государственные органы проводят такой мониторинг с учетом рекомендаций общественных и научных организаций, граждан.

Принимая участие в законотворческом процессе, НПО играют важную роль в развитии законодательства Республики Казахстан. Последние решения государства как на политическом, так и на нормативном уровне показывают, что государство заинтересовано во все большем вовлечении неправительственных организаций в законотворческий процесс [20].

Таблица 3. Положительные и проблемные аспекты взаимодействия государства и гражданского общества

Положительные аспекты	Проблемные моменты
<ul style="list-style-type: none"> - Продуктивный характер консультативно-совещательных и диалоговых площадок - Участие представителей НПО в обсуждении реализации государственных программ 	<ul style="list-style-type: none"> - Дублирование функций между диалоговыми площадками и государственными органами - Излишняя зарегулированность работы общественных советов - Символическое участие и ограниченное влияние на принятие решений - Качество взаимодействия зависит от позиций МНО
<p>Примечание: Составлено автором на основе [21].</p>	

2.2. Проблемные вопросы взаимодействия НПО и государства

На сегодняшний день, несмотря на ряд положительных моментов в развитии гражданского общества, не во всех административных единицах страны есть полноценные условия поддержки НПО. Одной из причин является недостаточное финансирование социальных проектов, слабая активность населения на местах, идея развития гражданских инициатив поддерживается не всеми государственными учреждениями в областях.

Зачастую в регионах нашей страны НПО предпочитают сотрудничать с управлениями внутренней политики/общественного развития, молодежной политики, культуры, образования акиматов. Это объясняется государственным финансированием НПО данных сфер.

Однако, у населения и местных исполнительных органов достаточно проблемных вопросов в сферах жилищно-коммунального хозяйства, строительства, транспорта, предпринимательства, сельского хозяйства. Именно тут полагаем, необходим также государственный социальный заказ.

Кроме того, у самих общественных организаций, фондов, учреждений есть кадровый дефицит, то есть недостаточное количество в НПО специалистов-профессионалов, неразвитость волонтерского движения, неустойчива финансовая стабильность, несистемность во взаимодействии между самих НПО [20].

Одним из барьеров на пути развития некоммерческого сектора является слабая материально-техническая база и методологическое обеспечение НПО.

Вместе с тем имеют место иждивенческие настроения в неправительственном секторе страны, работа только по госсоцзаказу, отсутствие инициативы в поисках других источников финансирования. Есть ряд НПО «однодневок», которые создаются для участия в госзаказе и выполнении одного проекта.

Мониторинг и оценка качества услуг НПО не проводятся на должном уровне, выявленные нарушения никак не оцениваются. Некоторые НПО отказываются от мониторинга своих проектов, хотя это прописано в договоре с администратором программы.

Нельзя упускать и позиции самих НПО, которые, за исключением опытных устойчивых организаций, в отношениях с государственными органами, зачастую, предпочитают жаловаться на невнимание с их стороны, не предпринимая реальных действий по демонстрации потенциала, налаживанию контакта с применением эффективных инструментов PR и GR-менеджмента (не хватает знаний, кадров, либо реального желания выстраивать долгосрочную стратегию по этому вопросу).

Важность развития сельских НПО заключается в необходимости донесения государственной политики и программ развития территорий до

сельского населения в целях его вовлечения в реализацию государственных инициатив.

Сельским НПО необходимо, прежде всего, оказать материально-техническую, методологическую поддержку. Нужно развивать сельские инициативы, создавать более привлекательные условия для того, чтобы НПО в сельской местности становилось больше.

Сельские НПО нередко оказываются чрезмерно разносторонними организациями, с очень широким спектром деятельности. Часто они вырастают из молодежных организаций, потому что в сельской местности очень много проблем именно для молодежи — безработица, неорганизованный досуг и т. п.

Основные причины более низкого уровня организации работы сельских НПО по сравнению с городскими: ограничение в доступе к финансовым ресурсам, ограничение в доступе к информации о современных технологиях, негативные общие тенденции развития сектора НПО, отсутствие качественного, недорогого интернета, отсутствия должной подготовки менеджмента и руководителей сельских НПО, текучесть кадров, отсутствие районных/сельских ресурсных центров.

Взаимное доверие между НПО и государством часто остается низким из-за недостатка прозрачности в принятии решений и использовании ресурсов. Это может привести к напряженным отношениям и затруднить сотрудничество.

Кроме того, нормативные акты и законы могут создавать препятствия для деятельности НПО, например, требования по регистрации, отчетности и ограничения на получение финансирования из-за иностранного источника.

Некоторые НПО, особенно малые и средние организации, сталкиваются с ограниченным доступом к ресурсам и финансированию, что ограничивает их способность реализовывать свои программы и проекты.

Недостаточное взаимодействие и координация между НПО и государством могут привести к дублированию усилий, неэффективному использованию ресурсов и упущению возможностей для совместного решения социальных проблем.

Также необходимо отметить, что политические факторы и социальные установки могут оказывать влияние на деятельность общественных организаций, например, через ограничения на свободу выражения и собраний, давление на активистов и ограничения на работу с определенными группами населения.

В целом, неправительственный сектор в Казахстане является разнообразным и неоднородным, что может затруднять формирование общих позиций и стратегий для взаимодействия с государством.

Решение этих проблемных вопросов требует усилий как со стороны НПО, так и со стороны государства. Это включает в себя улучшение диалога и координации, укрепление правовой базы для деятельности НПО, обеспечение

равного доступа к ресурсам и финансированию, а также уважение прав человека и свободы гражданского общества.

Глава 3. ПОДХОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ В СФЕРЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НПО С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Тщательно изучив международный опыт, проанализировав взаимодействие неправительственного сектора в развитии гражданского общества, мною предлагается следующие рекомендации:

Первое. Повышение компетенций местных исполнительных и представительных органов по взаимодействию с гражданским обществом, в том числе НПО. Необходимо предусмотреть обучение по технологиям вовлечения граждан, взаимодействию с институтами гражданского общества, коммуникативным навыкам, возможностям по привлечению социальных инвестиций для решения различных проблем. Например, в Академии государственного управления есть программы магистратуры «Государственное управление», «Региональное развитие», в которые необходимо встроить курсы о неправительственных организациях и вовлечении граждан, а также отдельные модули по МСУ.

Обучение необходимо в целях повышения уровня доверия населения к государственным органам и проводимой государственной политике. Поскольку на сегодняшний день специалисты, обладающие хорошо развитыми коммуникативными навыками, востребованы во всех отраслях. Умение эффективно общаться помогает избегать недопонимания и конфликтов, быстрее находить решения сложных вопросов.

Второе. Совершенствование функций портала «открытые бюджеты» в части упрощения, доступности, и предусмотреть функции по обязательному публичному обсуждению проектов бюджета с населением и НПО. Пользовательская вовлеченность на веб-сайте budget.egov.kz характеризуется низким количеством просмотров. По ряду государственных органов проект бюджета составляет не более 18-20 просмотров. Действующий портал не совсем понятен и удобен для пользования населением.

В первую очередь, портал «Открытые бюджеты» был создан с целью упрощения доступа граждан к информации, касающейся бюджета и способствования развитию активной гражданской позиции через общественный контроль за расходованием бюджетных средств. Однако, на сегодняшний день, данный портал не решает поставленные задачи по следующим причинам:

- публикуемая информация на портале не раскрывает текущее положение государственного бюджета в понятном, доступном формате;
- достаточно низкий уровень посещаемости и вовлеченности населения на портале;
- отсутствие возможности детально отслеживать расходование бюджета;
- отсутствие возможности просматривать архивные данные для анализа планирования и расходов;

- сжатые сроки, отведенные на публичное обсуждение;
- несвоевременное и неполное размещение информации.

Кроме того, возможно пришло время создать саморегулируемую среду среди неправительственных организаций Казахстана по аналогии с юридическими, адвокатскими, предпринимательскими палатками и т.д. Привлекать через НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» частные и коммерческие гранты для их реализации неправительственных организаций с целью развития культуры взаимодействия между ними и укрепления доверия.

Кроме того, для повышения качества услуг, оказываемых неправительственными организациями гражданам, нужна системно выстроенная инфраструктура поддержки гражданского сектора через создание в регионах домов НПО, как гражданского ресурсного центра, при бюджетной поддержке местных властей.

Третье. Предусмотреть долгосрочный период мероприятий, которые носят незавершенный характер. В случае если какое либо общественное объединение или фонд реализует проект по одной какой-то сфере – во всех областях республики проводят круглые столы, обучающие лекции, после вынуждены браться за реализацию другого проекта, то есть, в их действиях не хватает систематичности и последовательности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день, в четвертое десятилетие Независимости, в нашей стране внедрены и продолжают внедряться современные подходы участия третьего сектора в процессе принятия решений. Уполномоченным органом в сфере взаимодействия с НПО Комитетом по делам гражданского общества Министерства культуры и информации Республики Казахстан ведется планомерная работа по развитию общественного диалога. В рамках ежегодных Посланий Главы государства, Концепциях развития гражданского общества и государственного управления до 2030 года.

В целом, диалог между властью и неправительственным сектором развивается стремительными шагами. К примеру, инициированный Президентом страны Национальный курултай в 2022 году. Каждые два года на республиканском уровне проходит Гражданский форум. Ряд НПО получают государственное финансирование на реализацию различных проектов: социальных, правовых, культурных, в сфере образования и так далее.

Отмечается положительная динамика роста неправительственных организаций. Как уже было отмечено, на сегодняшний день, в Казахстане зарегистрировано более 22 тысяч некоммерческих организаций, из них активно по всей стране работают около 6 тысяч неправительственных организаций.

В ходе исследования был изучен международный опыт взаимодействия третьего сектора, проанализировано текущее состояние взаимодействия неправительственных организаций и государства в Казахстане. Были выявлены как сильные стороны этого взаимодействия, так и проблемные вопросы, которые затрудняют эффективное сотрудничество и развитие общества.

Сильные стороны включают в себя наличие активного гражданского общества, профессионализм и опыт некоторых НПО, а также успешный опыт международного сотрудничества. Однако существует ряд проблем, таких как недостаточная прозрачность и доверие, ограничительное законодательство, неравный доступ к ресурсам и финансированию, недостаточная координация и сотрудничество, а также политические и социальные ограничения.

С учетом международного опыта и передовых практик, предлагаются ряд рекомендаций для совершенствования взаимодействия НПО и государства в Казахстане. Это включает в себя:

- Повышение компетенций местных исполнительных и представительных органов по взаимодействию с гражданским обществом, в том числе НПО.
- Совершенствование функций портала «открытые бюджеты» в части упрощения, доступности, и предусмотреть функции по обязательному публичному обсуждению проектов бюджета с населением и НПО.
- Предусмотреть долгосрочный период мероприятий, которые носят незавершенный характер.

Кроме того, считаю, что нужно продолжить создание механизмов регулярного диалога и партнерства между третьим сектором и органами власти.

На постоянном уровне необходимо обеспечение активного участия гражданского сектора в процессе принятия решений на различных уровнях. Обмен опытом и экспертизой между НПО и органами власти.

Внедрение этих рекомендаций поможет улучшить взаимодействие НПО и государства в Казахстане, способствуя более эффективному решению социальных проблем и развитию общества в целом.

Подводя итог, стоит отметить, что между государством и гражданским обществом существует неразрывная взаимосвязь. Слабому государству обычно соответствует слабое гражданское общество, в то время как сильное гражданское общество способствует формированию сильного государства.

Поэтому развитие государственных и общественных структур взаимно зависит друг от друга и играет важную роль в общественном развитии и благополучии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Устав ООН, раздел X., статья 71 URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>. 2 Дата обращения: -01.10.2023
- 2 Новые Директивы, касающиеся партнерских отношений ЮНЕСКО с неправительственными организациями URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000211286_rus. Дата обращения: 05.10.2023
- 3 Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций от 24 апреля 1986 года URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/37849.pdf>. Дата обращения: 08.11.2023
- 4 Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_. Дата обращения: 08.11.2023
- 5 Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000142_. Дата обращения: 25.12.2023
- 6 Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан от 27 августа 2020 года // информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000390>. Дата обращения: 05.01.2024
- 7 Ашимбаев М.С. Роль институтов гражданского как регуляторов социальной напряженности на современном этапе. – Алматы: Институт философии и политологии МОН РК, 2002. С.27. Дата обращения: 05.01.2024
- 8 Дьянченко С., Власть и НПО в Казахстане: стратегия, формы и механизмы сотрудничества: Учебное пособие. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики, 2006. – 167 с. Дата обращения: 05.01.2024
- 9 Казахстанская модель общественного диалога: анализ и перспективы. Монография, 2021. Дата обращения: 15.01.2024
- 10 Казахстанская модель общественного диалога: анализ и перспективы. Монография, 2021. Дата обращения: 29.02.2024
- 11 Веснин В.Р. Управление организационной культурой. Краткий конспект: учебное пособие. — М.: Проспект, 2019. - 64-65 с.
- 12 Япония 2003-2004. Ежегодник. - М.; МАКС Пресс, 2004. - 33-35 с. Дата обращения: 29.02.2024

- 13 Б. Серикбаев. «Модернизация общественно-политических отношений в контексте концепции «Слышащего государства»», монография по результатам социологического исследования, 2020. Дата обращения: 15.03.2024
- 14 Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие, 2012, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09513.pdf>. Дата обращения: 30.03.2024
- 15 А. Пугачев. Сотрудничество между государством и НПО, осуществляющими свою деятельность в сфере здравоохранения в Кыргызской Республике, https://www.files.ethz.ch/isn/46158/Pugachev_rus.pdf. Дата обращения: 15.04.2024
- 16 Комплексный доклад по вопросам развития гражданского общества, 2022, Казахстанский институт общественного развития. – URL: <https://ru.kior.kz/cat/issledovania/>. Дата обращения: 17.04.2024
- 17 Единый портал государственных органов РК, gov.kz. Гражданское общество - URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/activities/142?lang=ru>. Дата обращения: 25.04.2024
- 18 Информационная система «База данных НПО». /– URL: <https://infonpo.gov.kz>. Дата обращения: 01.05.2024
- 19 Казахская модель общественного диалога: анализ и перспективы. Монография, 2021. Дата обращения: 01.05.2024
- 20 Р. Подопригра, А.Караев, З. Кудайберген, А. Сейтнуров, АВАРОЛИ, Правовые основы законодательного процесса в Республике Казахстан. Практический курс, 2022, Алматы. Дата обращения: 01.05.2024
- 21 Комплексный доклад по вопросам развития гражданского общества, 2022, Казахстанский институт общественного развития. – URL: <https://ru.kior.kz/cat/issledovania/>. Дата обращения: 03.05.2024