

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 351.9 (574+100)

На правах рукописи

ХАМИТОВА АЖАР АНУАРБЕКОВНА

**Общественный контроль в сфере управления качеством услуг
неправительственных организаций**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени
доктора по профилю

Научные консультанты
доктор экономических наук,
профессор
А.Б. Майдырова

доктор PhD,
профессор COTI
Им Пе Хванг
(Южная Корея)

Республика Казахстан
Астана, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	5
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	7
ВВЕДЕНИЕ	8
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	13
1.1 Теоретические концепции общественного контроля.....	13
1.2 Современные тенденции развития неправительственных организаций как поставщика услуг.....	27
1.3 Зарубежная практика осуществления общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций.....	37
2 ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НПО В КАЗАХСТАНЕ, КАК ЧАСТЬ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА	51
2.1 Институционализация процесса общественного контроля в Республике Казахстан за качеством услуг НПО.....	51
2.2 Анализ сфер деятельности и объемов услуг казахстанских неправительственных организаций.....	62
2.3 Оценка субъектов общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций.....	73
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НПО	84
3.1 Методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО.....	84
3.2 Организационно-правовые аспекты по совершенствованию общественного контроля за качеством услуг НПО.....	90
3.3 Рекомендации по повышению эффективности контроля в рамках управления качеством услуг, предоставляемых неправительственными организациями.....	100
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	109
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	114
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Сценарий интервью руководителей и активистов казахстанских НПО	122

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:
Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

Гражданский кодекс Республики Казахстан: принят 27 декабря 1994 года.

Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: принят 5 июля 2014 года.

Закон Республики Казахстан. О государственных закупках: принят 4 декабря 2015 года, №434.

Закон Республики Казахстан. О некоммерческих организациях: принят 16 января 2001 года, №142.

Закон Республики Казахстан. Об общественных объединениях: принят 31 мая 1996 года, №3.

Закон Республики Казахстан. О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан: принят 12 апреля 2005 года, №36.

Закон Республики Казахстан. Об общественных советах: принят 2 ноября 2015 года, №383.

Закон Республики Казахстан. О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц: принят 12 января 2007 года, №221.

Закон Республики Казахстан. О государственных услугах: принят 15 апреля 2013 года, №88-V.

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы: утв. 25 июля 2006 года, №154.

Указ Президента Республики Казахстан. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: утв. 19 марта 2010 года, №954.

Статья Главы государства от 6 января 2016 года «План нации – путь к казахстанской мечте».

Постановление Правительства Республики Казахстан. О мерах по реализации поручений Главы государства, данных в статье «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к обществу всеобщего труда»: утв. 23 июля 2012 года, №961.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2007 года №1301 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок»: утв. 12 марта 2012 года, №319.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Правил осуществления мониторинга реализации государственного социального заказа: утв. 29 февраля 2012 года, №269.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Правил ведения Реестра поставщиков государственного социального заказа:

утв. 29 февраля 2012 года, №270.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О создании Координационного совета по взаимодействию с неправительственными организациями при Правительстве Республики Казахстан: утв. 21 декабря 2005 года, №1262.

Приказ Министра культуры и спорта. Об утверждении Правил предоставления сведений о своей деятельности неправительственными организациями и формирования Базы данных о них: утв. 19 февраля 2016 года, №51.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей диссертации применяют следующие термины с соответствующими определениями:

НПО (неправительственная организация) – некоммерческая организация (за исключением политических партий, профсоюзных организаций и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Общественное объединение – организация, созданная в результате добровольного объединения граждан с целью достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству.

Общественный фонд – фонд, учрежденный физическими лицами, не являющимися членами одной семьи, и (или) юридическими лицами – общественными объединениями.

Общественный контроль – негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, или деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов самоуправления, иных объектов общественного контроля.

Общественная экспертиза – деятельность институтов гражданского общества, направленная на исследование, анализ и оценку проектов и действующих нормативно-правовых актов государственных и местных органов, реализуемых социально-экономических программ, правоприменительной практики, решений и действий органов власти, различных организаций и должностных лиц для определения их соответствия правам и законным интересам граждан и различных социальных групп.

Государственные закупки – приобретение заказчиками на платной основе товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика, осуществляемое в порядке, установленном Законом «О государственных закупках», а также гражданским законодательством Республики Казахстан, за исключением услуг, приобретаемых у физических лиц по трудовым договорам либо у физических лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, по договорам возмездного оказания услуг, а также внесения взносов (вкладов), в том числе в уставный капитал вновь создаваемых юридических лиц.

Государственный социальный заказ – 1) намерение государства финансировать из бюджета социально-ориентированную деятельность организаций гражданского общества; 2) выделение материальных (бюджетных и внебюджетных) средств на социальные нужды государственного и местного уровней в виде государственного и местного заказа на конкурсной основе.

Гражданское общество – это организации и институты современного социального порядка, которые независимы от государства и определяют форму взаимоотношений общества с государством. Гражданское общество представляет собой модели различных объединений, такие как общественные фонды, движения, ассоциации, иные группы и союзы, которые существуют для выражения интересов и потребностей, решения проблем различных групп.

Гражданское участие – это непрерывный двунаправленный многоуровневый процесс взаимодействия между общественностью и органами власти, ответственными за подготовку, принятие и исполнение решений, включающий в себя: меры, способствующие пониманию общественностью происходящих процессов, важности и возможностей участия, информирование участников, сбор мнений и предпочтений по решению проблемы и выбор наиболее приемлемого варианта из возможных альтернатив.

Общественные слушания – это подготовленное и проведенное представителями общественности собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ, и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Межсекторальное сотрудничество (много секторальное) – форма взаимодействия секторов общества с целью решения общественно-значимых проблем, имеющих важное значение для государства и общества.

Социальное партнерство – совместная деятельность участников партнерства, предполагающая согласование (консенсус) интересов и кооперацию усилий и ресурсов для реализации взаимоприемлемых целей и удовлетворения потребностей его участников; форма сотрудничества на основе равного партнёрства с целью решения социальных проблем.

Социальное предпринимательство – это применение практических, новаторских и устойчивых методов во благо общества; уникальный подход к экономическим и социальным проблемам.

Бенефициар – выгодоприобретатель, лицо, в отношении которого оказывается услуга, получатель услуг НПО.

Мониторинг – постоянное систематическое отслеживание того или иного процесса, его изменений с течением времени для оценки, своевременной корректировки и принятия соответствующих решений по рациональному и эффективному достижению поставленных целей.

Подотчетность НПО перед бенефициарами – ответственность НПО перед получателями услуг за исполнение принятых обязательств путем систематического предоставления достоверной информации о целях и деятельности организаций, вовлечения заинтересованных сторон в планирование и оценку качества услуг и создания каналов обратной связи.

Прозрачность НПО – набор управленческих практик, которые позволяют НПО быть подотчетными, и обеспечивает общедоступную и точную финансовую информацию, информацию о своей миссии и о реализуемых программах/проектах и мероприятиях

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

НПО	– Неправительственные организации
NGO	– Nongovernmental organization
NPO	– Nonprofit/not-for-profit organization
GONGO	– Government-Organized Non-Governmental Organization
ВВП	– Внутренний валовый продукт
FOIA	– The Freedom of Information Act
FARA	– The Foreign Agents Registration Act
НКО	– Некоммерческие организации
ООН	– Организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	– Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
ПРООН	– Программа развития организации объединенных наций
США	– Соединенные Штаты Америки
ЕС	– Европейский Союз
ЦВЕ	– Страны Центральной и Восточной Европы
NTEE	– National Taxonomy of Exempt Entities
ОФ	– Общественный фонд
ОЮЛ	– Объединение юридических лиц
ЧУ	– Частное учреждение
ОО	– Общественное объединение
СУР	– Стратегия устойчивого развития
СМИ	– Средства массовой информации
ТЭО	– Технико-экономическое обоснование
ЦОН	– Центр обслуживания населения
НПА	– Нормативные правовые акты
ГСЗ	– Государственный социальный заказ
МКС	– Министерство культуры и спорта Республики Казахстан
КНБ	– Комитет национальной безопасности Республики Казахстан
АП	– Администрация Президента Республики Казахстан
ВКО	– Восточно-Казахстанская область
ЗКО	– Западно-Казахстанская область
ЮКО	– Южно-Казахстанская область
СКО	– Северо-Казахстанская область
МОН РК	– Министерство образования и науки Республики Казахстан

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Демократическое развитие Казахстана предполагает синхронное развитие гражданского общества, важным и значимым сегментом которого является неправительственный сектор. Осознание роли и значения гражданского общества, а также выявление возможностей и препятствий для его полноценного развития напрямую зависит от способности государства трансформировать некоммерческий сектор в своего полноценного партнера, способного уменьшить его бремя по разрешению общественно значимых проблем.

В отличие от других развитых государств, вклад некоммерческого сектора в Казахстане по разрешению острых социальных проблем остается неизвестным. В то же время разрешение одной из приоритетных задач страны – повышение благосостояния граждан и качества жизни – невозможно без создания эффективной системы предоставления социальных услуг, которые не могут оставаться исключительно государственной задачей.

Государственная политика должна быть нацелена на расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг в целях обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми государством услугами. Достичь этой цели можно путем активного привлечения к социальному обслуживанию населения негосударственных организаций и развития конкурсного финансирования в социальной сфере.

Такой подход соответствует мировой практике, когда социальные услуги в основном оказываются некоммерческими негосударственными организациями.

В настоящее время, в Казахстане в связи с увеличением объемов государственного социального заказа, с внедрением с конца 2015 года новых форм господдержки НПО в виде грантов и премий, актуальным стал вопрос, касающийся контроля за качеством государственного социального заказа. Это актуализировалось и тем, что НПО в теории и практике государственного управления не рассматривается как поставщик услуг, следовательно, нет четкой методики оценки качества услуг, предоставляемых ими. Этот вопрос не нашел свое место в теории и практике государственного управления.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена целым рядом факторов: устойчивой тенденцией роста перечня и объёмов услуг казахстанских НПО, финансируемых государством; значительными различиями между управлением качеством услуг в казахстанских НПО и государственных услуг; фактическим отсутствием системы менеджмента качества услуг в казахстанских НПО; несовершенством научных подходов к методологии управления качеством услуг НПО; слабым вниманием научного сообщества к исследованию специфики НПО как поставщика услуг.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы общественного контроля за качеством услуг НПО, несмотря на их все возрастающую значимость в науке государственного управления, остаются малоизученными и

разработанными, и как следствие, не урегулированными, должным образом, в казахстанском законодательстве.

Отдельные вопросы, имеющие отношение к проблеме данного диссертационного исследования, имеют междисциплинарный характер и нашли свое отражение в трудах ученых правоведов, политологов, социологов, экономистов и специалистов в области государственного управления.

Собственно, общественный контроль как объект правового регулирования исследовался достаточно подробно, в частности, это касается контроля в области финансов и ряде других сфер государственной деятельности. Глубоко исследованы функции общественного контроля и в общей теории управления.

К признанным классикам можно отнести Ш. Монтескье и Г. Гегеля, которые исследовали представленную проблему. В науке советского периода вопросы общественного контроля, которые раскрывались через понятия «социалистический контроль», «народный контроль», изучались Е.В. Шориной, М. Туровцевым, Н.В. Блиновой, В.И. Турановым, С.Н. Иконниковым, А.Е. Луневым, В.В. Мальковым и др.

В настоящее время в практике ряда зарубежных стран накоплен определенный опыт по изучению общественного контроля. В трудах таких ученых как Ю. Хабермас, Ч. Бакстон, Р.Гариссон, Дж. Кин, Б. Клейнер, В. Кнорринг, К. Макферсон, К. Пейтмэн, А. Андерсон, Д. Лонгенекер, Л. Саламон, О.С. Забраловой, П.В. Десятых, Е.Ю. Семелева, Р.В. Колодина, А.С. Полещука, А.А. Гончарова, Н.Н. Кулешова, Е.С. Селивановой, Е.А. Огневой, С.М. Зубарева, М.А. Федотова, О.А. Околеснова, Н.Ю. Корченковой и др., изучены различные аспекты общественного контроля.

Реформирование системы государственного управления в Казахстане также способствовало изменениям в области изучения системы общественного контроля в условиях развития гражданского общества. Изучению этого вопроса посвящены труды А.Б. Майдыровой, З.К. Шаукеновой, Ш.С. Байболовой, И. Жумабекова и др. Однако, в большинстве случаев, вопросы управления качеством услуг НПО и роль общественного контроля в контексте, остаются не до конца изученными.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является выработка практических рекомендаций по совершенствованию общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций.

Цель конкретизирована в задачах, определяющих эмпирику диссертационного исследования:

- исследовать сущность понятия «общественный контроль» и сформулировать авторскую трактовку;
- провести анализ общественного контроля за качеством услуг НПО, в зарубежных странах и определить возможности применения их в казахстанских условиях;
- изучить вопросы институционализации процесса общественного контроля в Республике Казахстан, и в рамках данного вопроса провести

социологический опрос для оценки сфер деятельности и объемов услуг казахстанских НПО;

– разработать методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО;

– выработать практические предложения по совершенствованию организационно-правовых концептов общественного контроля за качеством услуг НПО.

Объектом исследования являются казахстанские НПО, оказывающие услуги в рамках государственного социального заказа.

Предметом исследования являются отношения, которые складываются в процессе общественного контроля за качеством услуг НПО.

Теоретическую и методологическую основу составляют научные труды зарубежных и отечественных ученых в области общественного контроля и менеджмента качества услуг, НПО.

Методологическую основу исследования составляют системные и структурно-функциональные подходы, контент-анализ теоретических источников, качественный и количественный анализ статистических показателей деятельности НПО, анализ публикаций средств массовой информации по теме исследования, анкетирование (экспертный опрос). Описательным методом проанализированы отечественный и зарубежный опыты развития подходов к оценке эффективности деятельности государственного органа в контексте приемлемости к действующей институциональной среде их функционирования. Системный подход является методологической основой всей диссертационной работы и используется для решения основной части исследования. Эмпирической основой диссертационного исследования явились результаты экспертного опроса 180 респондентов, которые являются руководителями либо активистами казахстанских НПО.

Информационной базой исследования послужили данные Комитета по статистике Республики Казахстан, Министерства культуры и спорта Республики Казахстан, материалы научно-практических конференций и семинаров по теме диссертационного исследования, а также внутренние акты центральных исполнительных органов по вопросам общественного контроля и по вопросам функционирования НПО как поставщика услуг.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что впервые проведено научное исследование неправительственных организаций как поставщика социальных услуг, обоснована необходимость общественного контроля за качеством услуг предоставляемых НПО. Наиболее значимые элементы новизны заключаются в следующем:

– в результате изучения теории и определений сущности общественного контроля в научной литературе, сформулирована авторская трактовка понятия «общественный контроль». Полагаем, что общественный контроль в сфере управления качеством услуг НПО – это негосударственный контроль за деятельностью НПО, осуществляемый институтами гражданского общества и гражданами в целях повышения качества и эффективности предоставления

услуг неправительственными организациями;

– анализ сфер деятельности и объемов услуг казахстанских НПО позволил сформулировать видение НПО как эффективного поставщика социально значимых услуг в различных областях: здравоохранение, молодежная политика, защита прав, экология, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками;

– анализ казахстанской системы общественного контроля выявил необходимость завершения нормативной модели взаимодействия государства и НПО, что делает актуальным процесс ее институционализации (путём принятия Закона РК «Об общественном контроле» и других нормативных документов);

– исследование научной литературы по менеджменту качества услуг позволило разработать методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО;

– результат проведенного социологического опроса среди активистов и руководителей НПО позволил обосновать на современном этапе развития гражданского общества и социальной модернизации страны, необходимость внедрения в практику управления качеством услуг казахстанских НПО общественного контроля с целью повышения эффективности их предоставления;

– подготовлены рекомендации по повышению эффективности контроля в рамках управления качеством услуг, предоставляемых НПО, посредством регламентации услуг НПО и внедрения трехуровневой подотчетности НПО перед бенефициарами.

Положения, выносимые на защиту:

1. Авторская трактовка понятия «общественный контроль» за качеством услуг НПО.

2. Методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО.

3. Внедрение трехуровневой подотчетности НПО перед бенефициарами, как метода общественного контроля за качеством услуг НПО.

4. Совокупность практических рекомендаций, которые могут быть реализованы как государственными органами, так и самими НПО в целях улучшения эффективности предоставляемых ими услуг.

Теоретическое и практическое значение полученных результатов заключается в том, что проведенная работа позволила выбрать наиболее подходящее определение понятия «общественный контроль» в Казахстане среди общего количества толкований социальных, политических, экономических, правовых и философских аспектов и проявлений данного феномена. Вместе с тем, выявленные в диссертации характерные признаки НПО Казахстана позволяют определить точный контингент имеющих в стране НПО, детальный перечень предоставляемых ими услуг, и специфики функционирования НПО на территории Казахстана. Анализ международной практики НПО позволяет разработать практические рекомендации развития казахстанской системы общественного контроля. Выявленные проблемы и

недостатки в деятельности казахстанских НПО позволили разработать в данной работе пути для их решения. Кроме того, проведенный социологический опрос позволил сделать вывод, что общественный контроль за качеством услуг НПО может повысить их качество. В то же время выработанные организационно-правовые рекомендации по совершенствованию общественного контроля в Казахстане позволят НПО расширить область их функционирования и внести существенный вклад в экономическое развитие Казахстана.

Апробация результатов диссертации. Основные теоретические положения и практические результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных конференциях как в Республике Казахстан, так и в странах ближнего и дальнего зарубежья: III Международная конференция «Актуальные проблемы экономики: январская сессия» (Стамбул, 2015); I Международная молодежная научно-практическая конференция «Научные исследования и разработки молодых ученых» (Новосибирск, 2014); I Международная научно-практическая конференция для молодых ученых «Интеллектуальное лидерство: новые ориентиры развития» (Астана, 2014); Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития государственных институтов в современных условиях» (Усть-Каменогорск, 2014); Международная научно-практическая конференция «Наука и образование в современном мире» (Караганда, 2014).

Публикации. Основные положения и результаты научного исследования нашли отражение в 7 научных статьях, из них 3 статьи опубликованы в сборниках материалов международных научно-практических конференций, 3 статьи в изданиях, утвержденных Комитетом по контролю в сфере образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан и 1 статья в международном научном издании, имеющем ненулевой импакт - фактор и входящем в базу данных компании Scopus.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, девяти параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения. Работа включает в себя 4 таблицы, 23 рисунка.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1 Теоретические концепции общественного контроля

В Стратегии «Казахстан-2050» Президент Республики Казахстан, говоря о внедрении Концепции развития местного самоуправления, о децентрализации управления, отметил необходимость усиления общественного контроля, влияния граждан на ситуацию на местах. «Настало время гражданам активно вовлекаться в решение насущных вопросов на местах, контролировать работу местных органов власти» [1].

Говоря о контроле за органами государственной власти, в том числе и об общественном, необходимо понимать, что общественный контроль должен присутствовать там, где происходят затраты бюджетных ассигнований. Механизм освоения государственных ассигнований предусматривает осуществление расходов не только через государственные органы. Существенные суммы из бюджета выделяются неправительственным организациям (далее – НПО) на реализацию социально-значимых проектов в таких областях как, экология и окружающая среда, молодежная политика, защита интересов социально-уязвимых слоев населения, защита прав человека, гендерные вопросы, защита прав детей и т.д. [2].

Реализация проектов НПО через государственный социальный заказ, по сути, является такой же государственной услугой и продуктом, как если бы предоставляло его само государство. Однако, в силу того, что государству было бы нецелесообразно «раздувать» штат служащих, затрачивая средства на его содержание, НПО выступает в данном случае как опосредованный представитель государственных услуг.

Общество в целом, и каждый индивид в частности, являются основным налогоплательщиком любого государства. Формируемые за счет налогов средства идут на содержание государственного аппарата, финансирование реализации государственных программ и проектов. Поэтому общество вправе контролировать этот процесс на всех стадиях: от процесса планирования и реализации до стадии мониторинга и получения конечного результата за затраченные средства.

В связи с этим, все чаще речь заходит о таком понятии как общественный контроль. Так для чего нужен общественный контроль и в чем его сущность? Понятие общественного контроля зародилось задолго до наших дней и уже в древние времена великие философы пытались обосновать необходимость существования общественного контроля [2].

В «Философии права» Гегель определяет: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотребления властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой – в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» [3].

В науке советского периода исследования об общественном контроле зачастую носили ярко выраженный идеологизированный характер, раскрывая содержание этого явления через понятия «социалистический контроль», «партийный контроль», «народный контроль» и т.п. [4-8].

На сегодняшний день учёными пока не выработано единого понятия общественного контроля. Авторы предлагают собственные трактовки определения общественного контроля. Результаты систематизации представленных различными авторами определений общественного контроля, а также принципов и форм общественного контроля нами представлены в соответствии с таблицей 1.

Таблица 1 – Сравнительная таблица научных определений общественного контроля

Автор	Определения общественного контроля	Принципы общественного контроля	Формы общественного контроля
1	2	3	4
А.А. Гончаров	«общественный (гражданский) контроль - деятельность, осуществляемая неправительственными объединениями и отдельными людьми, направленную на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов власти и их должностных лиц, на защиту людей, пострадавших от таких нарушений, а также на совершенствование государственного управления и обеспечения справедливости.	- самостоятельности объединений граждан, участвующих в формировании институтов общественного контроля; - самостоятельности субъектов общественного контроля; - всеохватности общественного контроля; - всеобщности общественного контроля; - гласности общественного контроля; - обязательности общественного контроля; - многообразия форм общественного контроля; - признания субъектов	три группы организационно-правовых форм общественного контроля: непосредственные (общее собрание граждан, общественные палаты, публичная гражданская акция, медиаконтроль); опосредованные (обращение в административный орган, выборы, отзыв/ропуск/отстранение от должности, обращение к уполномоченному по правам человека, всенародное голосование, обращение в суд, обращение в Конституционный Суд); международные формы (обращение в Европейский суд по правам человека, обращение в Совет по правам человека ООН, обращение в договорные

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
		<p>общественного контроля представителями неопределенного круга лиц, действующих в защиту общественных интересов</p>	<p>органы по правам человека ООН, обращение в Международный уголовный суд в Гааге)</p>
<p>Н.Н. Кулешова</p>	<p>«общественный контроль - негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц»</p>	<p>правовые принципы, этические принципы и организационные (или практические) принципы</p>	<p>профильные комиссии и межкомиссионные рабочие группы Общественной палаты общественные советы при центральных исполнительных органах государственной власти и территориальных органах федеральных органов исполнительной власти общественная наблюдательная комиссия по общественному контролю; общественные палаты муниципальных образований; общественные и иные некоммерческие организации</p>
<p>О.С. Забралова</p>	<p>«общественный контроль - деятельность институтов гражданского общества и граждан по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством обращения как в уполномоченные на то</p>	<p>- добровольность участия в осуществлении общественного контроля; - самостоятельность субъектов общественного контроля; - публичность и открытость; - законность; - объективность и достоверность; - недопустимость воспрепятствования осуществлению</p>	<p>отслеживание и выявление фактов деятельности объектов общественного контроля, не соответствующей общественным интересам или нарушающей права и свободы личности (мониторинг, публичные слушания, фото-, аудио- и видео-регистрацию противоправных действий представителей органов власти и управления); предварительная проверка (общественная</p>

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
	органы публичной власти, так и через общественное мнение»	общественного контроля; - всеохватность общественного контроля; - многообразии форм общественного контроля»	экспертиза проектов нормативных правовых актов, использование гражданами системы обратной связи с органами исполнительной и представительной власти, журналистские и общественные расследования)
Е.С. Селиванова	«категорию «общественный контроль» можно трактовать в широком и узком значениях. В широком смысле общественный контроль представляет собой комплекс мер, принципов и механизмов оказания влияния институтов гражданского общества на государство в целях отстаивания общественных интересов. В более узком, прикладном, смысловом значении - это совокупность действий, формализованных и неформальных гражданских инициатив по отслеживанию, проверке, публичному обнародованию и купированию противоправной деятельности органов власти и управления в сфере публичной политики, не ориентированной на достижение публичного блага, как в интересах	принцип самостоятельности субъектов общественного контроля должен найти своё выражение в двух направлениях: отсутствие отношений соподчиненности между субъектами общественного контроля и создание условий для партнерства между ними для информационного обмена, оказания взаимной помощи и содействия, объединения усилий и ресурсов и т.д. Необходимо исключить иерархии подчинения при осуществлении процедур общественного контроля. Первостепенную важность здесь обретает степень участия государственных органов и органов местного самоуправления в формировании и	информационное и публичное обнародование (медиаконтроль, открытые письма, креативные формы «вызова» представителей структур власти и управления к открытому диалогу) и перепроверка предпринятых действий и достигнутых результатов

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
	большинства населения, так и в соблюдении прав и свобод отдельных граждан»	функционировании институтов общественного контроля	
Е.А. Огнева	«общественный контроль – самостоятельная, независимая от органов публичной власти деятельность субъектов общественного контроля, направленная на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина посредством воздействия на объекты общественного контроля в порядке и формах, установленных законодательством. В системе защиты прав и свобод человека и гражданина общественный контроль занимает весьма важную роль, выступая, с одной стороны, гарантией защиты, а с другой, - формой в системе защиты прав и свобод человека и гражданина»	- обеспечение баланса интересов различных социальных групп; - защита прав человека посредством объединения и согласования усилий гражданского общества; - гарант выполнения социальных норм; - распространяется на различные сферы государственной деятельности; - основан на широком участии разных слоев общества; - участие в осуществлении общественного контроля носит добровольный характер	Общественный мониторинг Общественная экспертиза Общественная проверка Общественное обсуждение Публичные слушания
Примечание – Составлено по источнику [9-14]			

Проанализировав основные определения общественного контроля можно сделать следующие выводы:

1. Общественный контроль осуществляется институтами гражданского общества (НПО, ОФ, ОО, АО, ОЮЛ, ЧУ, Фонды) и гражданами.

2. Общественный контроль – это негосударственный контроль за деятельностью органов государственной власти, органов местного

самоуправления, их должностных лиц по соблюдению требований законодательных и иных нормативных правовых актов.

3. Общественный контроль направлен на совершенствование государственного управления и отстаивания общественных интересов в том числе обеспечении справедливости, защиты прав свобод человека и гражданина.

4. Общественный контроль осуществляется на принципах добровольности, самостоятельности, независимости, публичности и открытости, объективности, этичности, всеохватности и др.

5. Организационно-правовыми формами общественного контроля могут быть профильные комиссии, рабочие группы, общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии по общественному контролю, общественные и иные некоммерческие организации, которые проводят общественный мониторинг, общественную экспертизу, общественную проверку, общественные обсуждения, публичные слушания.

6. В представленных определениях общественный контроль не рассматривается с позиции контроля за качеством услуг НПО.

Таким образом, анализ различных определений общественного контроля показал, что в них характеризуются отдельные аспекты осуществления общественного контроля. Не рассмотрен общественный контроль в сфере управления качеством услуг НПО.

На основе вышеизложенного нами предлагается следующее определение: общественный контроль в сфере управления качеством услуг НПО – это негосударственный контроль за деятельностью НПО, осуществляемый институтами гражданского общества и гражданами в целях повышения качества и эффективности предоставления услуг неправительственными организациями.

Некоторые принципы и формы, приведенные выше авторами необходимо раскрыть. Так, по мнению М.А. Федотова, принцип независимости общественного контроля означает отсутствие влияния каких бы то ни было структур, способных оказать внешнее воздействие на его процедуры. Воздействие такое может быть как негативным, так и позитивным. При этом, говоря об общественном контроле, мы учитываем, что он невозможен без сотрудничества общественности с органами государственного управления, содействие которых процедурам общественного контроля является их обязанностью. Должен быть гарантирован свободный обмен информацией. Поэтому принцип независимости не в полной мере отражает характер правоотношений, возникающих при осуществлении процедур общественного контроля [15].

По мнению О.А. Околёсновой, обязательность общественного контроля означает, что государственные и муниципальные органы, а в некоторых сферах и в некоторых случаях, коммерческие и некоммерческие организации, должны предоставлять необходимую информацию субъектам общественного контроля, действующим в соответствии с законом, и оказывать им содействие. Кроме того, результаты мероприятий по осуществлению общественного контроля

должны быть в обязательном порядке рассмотрены подконтрольными органами, организациями и должностными лицами, которые должны отправить в адрес субъекта общественного контроля подтверждение такого рассмотрения в разумные сроки и в надлежащей форме. Только на основе подобного информационного взаимодействия может быть построена эффективная система общественного контроля [16-17].

Принцип всеобщности общественного контроля означает гарантированность возможности участия в процедурах общественного контроля всем гражданам, независимо от пола, расы, национальности, социального происхождения и других факторов. Общественный контроль должен быть доступен в равной степени для всех граждан, желающих защищать общественные интересы. Информация, составляющая общественный интерес, должна быть доступна для всех граждан.

Принцип гласности общественного контроля, его абсолютная информационная открытость. Изначально идея общественного контроля включает в себя активное и критичное наблюдение за деятельностью органов государственного управления и иными объектами общественного контроля. Но разумно возникновение вопроса: как будет обеспечиваться адекватность, объективность и законность подобных процедур, и кто даст гарантии, что не возникнет злоупотребления и фальсификации со стороны субъектов общественного контроля? Здесь ответ может быть один - только полная информационная открытость и внутреннее саморегулирование позволит обеспечить все вышеперечисленные особенности общественного контроля. Этого можно добиться путём создания электронного ресурсного центра общественного контроля [18].

Большое количество исследований посвящено рассмотрению принципа многообразия форм общественного контроля, который, по мнению М.А. Федотова, должен обеспечиваться возможностью для граждан самим определять форму, структуру и наименование органов общественного контроля. Кроме того, общественный контроль может осуществляться с учетом местных национальных, культурных и религиозных обычаев и традиций.

По мнению автора, к основным формам общественного контроля можно отнести: общественные слушания; общественные обсуждения; общественную экспертизу; общественную проверку; общественное расследование; общественный мониторинг; общественную инициативу как особую форму общественного контроля и иные формы [15, с. 72].

Е.С. Селиванова считает, что основными формами общественного контроля, в зависимости от этапов и целей его проведения, являются: отслеживание и выявление фактов деятельности объектов общественного контроля, не соответствующих общественным интересам или нарушающих права и свободы личности (мониторинг, публичные слушания, фото-, аудио- и видео-регистрацию противоправных действий представителей органов власти и управления); предварительная проверка (общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, использование гражданами системы обратной связи с органами исполнительной и представительной власти, журналистские и

общественные расследования), информационное и публичное обнародование (медиаконтроль, открытые письма, креативные формы «вызова» представителей структур власти и управления к открытому диалогу) и перепроверка предпринятых действий и достигнутых результатов [19].

В свою очередь, А.А. Гончаров выделяет три группы организационно-правовых форм общественного контроля: непосредственные (общее собрание граждан, общественные палаты, публичная гражданская акция, медиаконтроль); опосредованные (обращение в административный орган, выборы, отзыв/ропуск/отстранение от должности, обращение к уполномоченному по правам человека, всенародное голосование, обращение в суд, обращение в Конституционный Суд); международные формы (обращение в Европейский суд по правам человека, обращение в Совет по правам человека ООН, обращение в договорные органы по правам человека ООН, обращение в Международный уголовный суд в Гааге) [20].

В современных условиях требует уточнения и содержание самого термина «общественный контроль». Сложившееся в советское время его понимание как контроля, осуществляемого общественными организациями, трудовыми коллективами и непосредственно гражданами, не совсем верно отражает нынешние общественно-политические и социально-правовые реалии. В условиях становления и развития институтов гражданского общества правильнее говорить об этом понятии в контексте контроля со стороны институтов формирующегося гражданского общества [21].

Наметившиеся тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования к повышению эффективности функционирования системы государственного управления существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество общественного контроля. В этих условиях значительно вырос запрос на деятельность системы общественного контроля и различных его звеньев, позволяющей избежать нарастания общественного недовольства в противостоянии гражданского общества и власти. Общественный контроль имеет своей миссией трансформирование этого общественного недовольства в рациональные и ответственные сигналы властным структурам, направленные на устранение дефектов функционирования конкретных государственных структур, на совершенствование системы государственного управления.

Таким образом, основной задачей общественного контроля признано считать налаживание содержательного и эффективного взаимодействия между институтами гражданского общества, с одной стороны, и структурами государственной власти и управления – с другой, преодоление недоверия бюрократии к инициативам гражданского общества, к механизмам общественного контроля и независимой экспертизы.

Общественный контроль часто рассматривается в качестве деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством обращения, как в уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению [11],

[22]. Другие авторы полагают, что данный вид контроля – разновидность социального, направленного на обеспечение режима законности в деятельности органов государственной власти [23]. Третьи – акцентируются на общественном контроле как форме участия граждан в государственном управлении [24].

Различают общественный контроль в широком и узком смыслах. В широком смысле общественный контроль понимается как организованная система (механизм) контрольных мероприятий, проводимых институтами гражданского общества и отдельно гражданами, направленными на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти, государственных должностных лиц, местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности, в целях укрепления стабильных гражданских отношений в обществе, повышения надежности и эффективности деятельности государства, а также обеспечивающих соблюдение дисциплины и правопорядка. В узком – под общественным контролем предлагается понимать процесс воздействия населения на органы государственной власти и управления в целях качественного обеспечения со стороны последних своих обязательств перед обществом. При этом весь спектр возможных действий по реализации общественного контроля может быть представлен двумя составляющими:

а) многосторонней системой постоянного общественного мониторинга (наблюдения);

б) активными действиями по предупреждению и устранению выявленных отклонений [25].

Зачастую общественный контроль отождествляется с гражданским контролем. Такая точка зрения объясняется тем, что в настоящее время все более утверждается концепция гражданского общества. Согласно Указа Президента Республики Казахстан «О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы» от 25 июля 2006 года №154 под гражданским обществом понимается общество, где главным действующим лицом и субъектом происходящих в нем процессов и отношений выступает человек со всей системой его потребностей, интересов и ценностей. Это понятие также обозначает всю совокупность существующих независимо от государства и его органов общественных отношений: политических, экономических, культурных, национальных, религиозных, семейных и других, отображает многообразие частных интересов [26].

Формирование гражданского общества идет по двум направлениям. Первое – государство, оставаясь главным субъектом управления, меняет свое поведение в обществе, строит свои отношения с ним все в большей мере на основе научного управления, соблюдения не только правовых, но и социальных и нравственных норм. Поэтому оно все в большей мере развивает гражданское общество, передает функции контроля общественным институтам, неформальным образованиям, делегирует им права, полномочия, ресурсы, повышая тем самым их самоуправленческие возможности. Второе – возрастание роли общества в целом как субъекта управления, когда общество

включает в механизм регулирования свой коллективный разум, создает интеллектуальные и нравственные системы управления, способные сбалансировать разные интересы его различных структур. В качестве приоритетов взаимоотношения с гражданами, населением, государством выдвигается новый тип отношений – договорных, мотивационных, социальных, а не только политических и административно-командных. В результате меняются местами: «общество – для государства» в сторону «государство - для общества» [27].

Институты гражданского общества: политические партии, местные сообщества, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие, общественные и научные союзы и объединения, средства массовой информации, а также неправительственные организации, отдельные граждане должны оказывать большее содействие в обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан, в противодействии коррупции, в поддержании законности в деятельности государственных органов.

Именно с развитием институтов гражданского общества, призванных уравновешивать власть государства связано совершенствование природы контроля за деятельностью государственных органов. Только экономически и политически свободные граждане, и их объединения способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере государственного управления. Поэтому будет оправданным рассматривать общественный (гражданский) контроль через призму контрольной деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан.

В настоящее время термин «общественный контроль» чаще и активнее используется в сфере государственного управления. Но, несмотря на достаточно частое употребление, данное понятие не раскрывается в актах различной направленности, таких как «Экологический кодекс Республики Казахстан» от 9 января 2007 года №212, Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года №267 «О борьбе с коррупцией», Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», Закон Республики Казахстан от 16 июля 1999 года №429 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» и др.

Формирование гражданского общества и построение правового государства в Казахстане, безусловно, актуализируют вопросы осуществления общественного контроля во всех сферах государственной жизни. На необходимость создания эффективного общественного контроля в сфере государственного управления, повышение его роли в противодействии коррупции и иным негативным явлениям в деятельности публичной власти неоднократно обращало внимание руководство страны. В целях реализации данных инициатив были приняты ряд Указов Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан», от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» [28, 29]. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера

Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отмечается о необходимости усиления общественного контроля, влияния граждан на ситуацию на местах. «Настало время гражданам активно вовлекаться в решение насущных вопросов на местах, контролировать работу местных органов власти», – отметил Н.А. Назарбаев [1].

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть созданы механизмы: раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений; проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти; включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти; создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

В условиях административной реформы содержание общественного контроля должно отражать новый характер взаимоотношений, складывающихся между государством и обществом.

Таким образом, общественный контроль за деятельностью государственных органов базируется и, в свою очередь, обеспечивает действие в области государственного управления комплекса социальных норм, институтов и других социальных ценностей – общечеловеческих, исторических, национальных, этических и т.д. Эта аксиологическая основа является первичной по отношению к контролю, который произведен от нее, выполняет обеспечительную, стабилизирующую функцию и не может выходить за пределы, определенные обществом.

Органы общественного контроля не наделены властными полномочиями. Тем самым можно сделать вывод о том, что субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля в случае выявления нарушений законности со стороны государственных органов и должностных лиц гражданской службы применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае

при обнаружении недостатков в деятельности гражданских служащих контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения. Используя этот социальный институт, основанный на моральных и этических нормах, субъекты общественного контроля передают широкой огласке факты нарушений, формируют отрицательное отношение масс населения к ним и лицам, их совершившим. Тогда во многих случаях и намного ощутимее мер государственного принуждения может быть порицание и осуждение общества. Кроме того, обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе государственного управления не только имеет негативный резонанс в обществе, но и может стать поводом для вмешательства в ситуацию официальных лиц.

В этой связи необходимо отметить существующую органическую взаимосвязь между различными видами государственного и общественного контроля, исключающую подмену одного вида контроля другим и обеспечивающую их взаимодействие в достижении единых целей контрольной деятельности. Особое значение – это взаимодействие имеет для выявления конфликтов между государственной властью, ее аппаратом и гражданами. Государство в своей контрольной деятельности зачастую использует информацию, поступающую от субъектов общественного контроля, а общественный контроль нередко реализует свою функцию через обращение в соответствующие государственные органы. Сочетание государственного и общественного контроля позволяет власти и обществу получать объективную информацию о существующих противоречиях в сфере государственного управления, требующих своего разрешения, стимулирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности. Тем самым обеспечиваются корректирование существующих и поиск новых путей развития системы государственных органов, в большей мере отвечающих потребностям демократического государства и гражданского общества.

Вместе с тем, роль государства в процессах становления института общественного контроля должна быть не более чем вспомогательной. Государство, вмешиваясь в процесс спонтанного возникновения гражданских самоорганизационных образований, выделяя для них материальную базу и создавая регулятивные механизмы, неизменно берет эти структуры под контроль, разрушая их самоорганизационную основу. А ведь смысл таких образований не только в том потенциале критичности по отношению к власти, который они имеют в силу самой своей природы, но и в той возможной поддержке власти, которую они могут оказать в силу все той же своей неформальной сплоченности и наличия неформальных механизмов влияния на людей.

Достаточно важным представляется вопрос о соотношении государственного и общественного (гражданского) контроля. Как правило, эти понятия в литературе рассматриваются отдельно. Существует и более правильная, на наш взгляд, точка зрения, согласно которой «недопустимо как их отождествление, так и противопоставление», поскольку они «обладают целым рядом сходных и отличительных черт: единство целей и коренных задач,

совпадением принципов – и вместе с тем различаются по способу возникновения, порядку создания, по правовому положению, характеру полномочий». «Взаимообусловленность, взаимодополняемость, в ряде случаев общность целей – вот далеко не полный перечень характеристик и свойств, которые позволяют с уверенностью говорить о необходимости «мирного сосуществования» основных видов социального контроля – государственного и общественного» [30].

Контрольно-надзорная функция государства подробно исследована в литературе и состоит, по мнению В.Е. Чиркина, во «властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм), проверке их соблюдения, а также в применении в пределах установленной компетенции различных санкций, в конечном счете, от имени государства». Ученый полагает, что в целостном механизме государственной власти возможно выделение контрольной ветви как обособленной организационно-функциональной (институционально-функциональной) системы, опирающейся прежде всего на функциональное единство, характеризующейся организационной рассредоточенностью, ее органы и должностные лица осуществляют контроль и надзор в отношении неподчиненных им объектов, при осуществлении своих полномочий независимы от органов других ветвей государственной власти и в своей деятельности применяют специализированные формы, методы и процедуры [31]. В связи с указанной точкой зрения полагаем, что если уж вводить в научный оборот понятие «контрольная власть», то его нельзя ограничивать только сферой государственного контроля. Государственный и общественный (гражданский) контроль имеют тесную взаимосвязь. «Государство в своей контрольной деятельности зачастую использует информацию, поступающую от субъектов общественного контроля, а структура общественного контроля нередко реализует свою функцию через обращение в соответствующие государственные органы. Сочетание государственного и общественного контроля позволяет власти и обществу получать объективную информацию о существующих противоречиях в сфере государственного управления, требующих своего разрешения, стимулирует действия, способные преодолеть проблемные ситуации и трудности» [32, с. 23, 24]. Выше мы приводили конституционные основания общественного контроля – они коренятся в демократии, правовом характере государства, приоритете прав и свобод человека. Контрольная власть как необходимый элемент осуществления и обеспечения эффективной деятельности органов публичной администрации пронизывает все сферы правового регулирования общественных отношений и имеет двунаправленное действие: «сверху вниз» действует государственный, «снизу-вверх» – общественный контроль. В основе осуществления государственного и общественного контроля лежат общие цели и задачи, вместе они составляют целостный институт, обеспечивающий защиту прав и свобод человека и эффективную государственность. Кроме этого следует отметить, что «именно общественный контроль, по сути, обеспечивает реальное осуществление

верховой власти, необходимое и достаточное бытие каждого конкретного гражданина» [33].

Предметом общественного контроля, который осуществляют институты гражданского общества, может быть политика государства, деятельность НПО, должностных лиц [34].

Так как органы общественного контроля не наделены властными полномочиями, они действуют, опосредованно - либо через соответствующие государственные органы, либо обращаясь к общественному мнению (НПО). В связи с этим в работе делается вывод о том, что субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля при выявлении нарушений законности со стороны государственных органов и должностных лиц применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае при обнаружении недостатков в деятельности государственных служащих контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения.

С учетом специфики субъектов контроля к ним относятся общественные объединения, средства массовой информации, общественные палаты, советы при органах исполнительной власти, общественные комиссии и граждане и т.д. При этом, в зависимости от степени участия государства в их формировании можно выделить две группы субъектов общественного контроля: к первой – относятся те, в формировании и деятельности которых государство не принимает участия, а ко второй – группу субъектов, формируемых с участием государственных органов.

Цель общественного контроля – обеспечение гласности, законности и эффективности действий государства и НПО, т. е. характерных черт правового и демократического государства.

Для создания целостной системы общественного контроля необходимо принять Закон «Об общественном контроле в Республике Казахстан» (далее – Закон). Принимая во внимание описанную суть института общественного контроля, важно понимать очень ограниченную роль государства/законодателя в регулировании этого института. Институт общественного контроля – это общественный институт, существующий вне государства, и функция государственного регулирования этого института могут заключаться, если это вообще целесообразно, в регулировании «чувствительных мест», мест трений между субъектами и объектами общественного контроля, без создания бюрократической процедуры [35].

Важнейшее условие эффективности общественного контроля – доступ к необходимой информации. В связи с этим, при разработке проекта Закона необходимо зафиксировать нормы, обеспечивающие открытость информации о деятельности органов исполнительной власти, а также порядок запроса и предоставления информации институтам и структурам гражданского общества. В ключевых положениях проекта Закона, целесообразно отразить гарантии безопасности гражданина в связи с его участием в организации, проведении и

обсуждении результатов общественного контроля, в частности, запрет на преследование гражданина в связи с его законным участием в организации и проведении мероприятий общественного контроля.

Необходимо также отметить единство социальных, организационных и правовых основ общественного контроля, которые находят свое отражение в социальном содержании и соответствующей ему правовой форме. Эти два важнейших фактора сегодня определяют развитие контрольной деятельности, поэтому в условиях административной реформы очень важно сбалансировать их воздействие [36].

1.2 Современные тенденции развития неправительственных организаций как поставщика услуг

Рассмотрение теории возникновения и природы общественного контроля в первом параграфе позволило нам понять его сущность, виды и необходимость. Однако в рамках нашего исследования нас интересуют вопросы общественного контроля за качеством услуг, предоставляемых НПО. В этой связи следует рассмотреть НПО с позиции поставщика социальных услуг.

В отличие от государственных органов, ни реестра, ни регламентов, ни стандартов качества услуг для НПО в Казахстане до последнего времени не было [37].

Институциональное развитие НПО берет начало со второй половины 40-х годов 20-го века, когда важность их деятельности в качестве функционального института, обеспечивающего двустороннюю коммуникацию между государством и гражданами была признана ООН [38].

Согласно определения Департамента общественной информации ООН, «неправительственной организацией является любой добровольный некоммерческий союз граждан (в оригинале «non-for-profit voluntary group»), организованный на местном, государственном или международном уровне, ориентированные на достижение конкретных результатов и руководимые людьми, объединенными общими интересами, неправительственные организации решают самые разнообразные задачи и выполняют множество гуманитарных функций» [39].

Неправительственные организации в Казахстане организовывались и работали еще с советских времен, но активно стали развиваться с приходом перестройки. В настоящее время существуют признанные лидеры, названия которых постоянно на слуху, есть и небольшие организации, созданные энтузиастами, и просто отчаявшимися людьми, которые, тем не менее, решили решать свои проблемы путем создания НПО. Для НПО имеется и свой термин – «третий сектор». Но до сих пор деятельность и эффективность этого сектора не достаточно изучена учеными или известна весьма фрагментарно. А ведь одна из основных задач таких организаций – привлечение внимания общественности к проблемам общества, заполнение так называемых «ниш» в социально-экономическом развитии страны, которые по тем или иным причинам оказались вне поля зрения государственных структур.

Развитие неправительственного сектора Казахстана на современном этапе является одним из основных критериев функционирования гражданского общества, продвижения страны по пути устойчивого демократического развития, построения светского, правового и социального государства. Эти принципы нашли свое отражение в принятой в 2006 году Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы (далее – Концепция). Как прописано в данной Концепции, к институтам гражданского общества можно отнести политические партии, местные сообщества, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие, общественные и научные союзы и объединения, средства массовой информации, а также НПО, реализующие широкий спектр услуг для общества, в различных сферах общества в целях решения общественно-полезных задач.

Из всех институтов неправительственного сектора НПО представляют собой большую социальную значимость, так как сегодня именно на их долю приходится реализация социально-значимых проектов, а соответственно и большие бюджетные ассигнования.

На сегодняшний день в Казахстане неправительственные организации действуют в различных сферах жизнедеятельности общества. В основном, это такие социально-значимые области как, экология и окружающая среда, молодежная политика, защита интересов социально-уязвимых слоев населения, защита прав человека, гендерные вопросы, защита прав детей и т.д. Таким образом, очевидно, что результаты деятельности и качественное предоставление услуг неправительственных организаций приобретают все более значимый характер [40].

Неправительственные организации в Казахстане стали возникать после обретения страной независимости, переходу к рыночным отношениям и развития в стране демократических процессов. За это время НПО шли по пути количественного роста. Действительно, в каждом регионе сегодня насчитываются сотни, а в целом по стране – тысячи неправительственных организаций.

Однако к этапу качественного роста НПО за эти годы только стали продвигаться. Наверное, даже сами руководители и члены НПО признают тот факт, что эффективность работы организаций оставляет желать лучшего. Название «неправительственная» означает, что организация призвана действовать, прежде всего, для людей, для решения их проблем. Если провести обобщенный анализ деятельности НПО, то можно прийти к выводу, что именно эту важнейшую задачу они пока в целом не выполняют.

Работа НПО сводится зачастую, к одним и тем же, из года в год повторяемым мероприятиям. Это проведение «круглых столов», фокус-групп, социологических опросов. Даже тематика таких мероприятий практически не меняется, хотя жизнь не стоит на месте. Появление государственного социального заказа оживило работу НПО, ввело в эту среду элемент конкуренции, но в самой сути деятельности мало что изменило. По-прежнему НПО, по большей части, направляют свои усилия на мероприятия и

составление хорошего отчета, но не на нужды конкретных людей, конкретных регионов, решение конкретных проблем [37, с.294].

Важнейшая проблема в повышении эффективности деятельности НПО – это слабая информированность. Сами НПО зачастую плохо знают о работе своих коллег даже в рамках одного региона или на территории одного города. Поэтому они нередко занимаются одними и теми же вопросами, что значительно распыляет силы, и негативно влияет на эффективность работы.

В данном случае, государственные органы также не имеют полной картины о состоянии НПО. На сегодняшний день неправительственных организаций довольно много, но даже сгруппировать их по направлениям деятельности очень сложно. Такое положение снижает эффективность регулирующей, направляющей роли государства в сфере НПО.

Наконец, слабо проинформировано относительно деятельности НПО население, ради которого, собственно, они и создаются. Люди не осведомлены, что в НПО можно обратиться и попытаться решить ту или иную проблему. НПО и население пока существуют в параллельных мирах, и очень редко пересекаются. Многие даже не знают, что НПО получают государственный социальный заказ, предназначенный именно для решения проблем общества. А ведь это бюджетные средства, и за их эффективное расходование должно быть под таким же общественным контролем, как формирование и расходование бюджета в целом, т.е., участие граждан в общественном контроле позволит наладить нормальную взаимосвязь между гражданами и НПО.

С конца 2015 года в Казахстане внедрены новые формы государственной поддержки НПО в виде грантов и премий. В 2016 году на реализацию социальных проектов НПО выделено 11 государственных грантов.

«В текущем году со стороны государственных органов донорами Центра поддержки гражданских инициатив выступили Министерство образования и науки и Министерство культуры и спорта. Сумма выделенных средств составила 208 миллионов тенге», – рассказала председатель Комитета по делам гражданского общества А. Галимова в ходе брифинга в Службе центральных коммуникаций по итогам VII Гражданского форума Казахстана.

Образована экспертная общественная комиссия по выделению грантов. Оператором грантового финансирования выступает специально созданное некоммерческое акционерное общество «Центр поддержки гражданских инициатив». Сам центр может получать поддержку, как со стороны государства, так и из внебюджетных источников, например, от иностранных доноров. При этом оператор обязан ежегодно публично отчитываться перед общественностью о проделанной работе.

В Казахстане насчитывается более 300 диалоговых площадок для госорганов и НПО, однако наиболее значимой считается Гражданский форум, в 2016 году он прошёл в 7-й раз. В нём приняло участие свыше 300 представителей казахстанских, зарубежных и международных неправительственных организаций, а также депутаты Парламента, представители центральных и местных исполнительных органов, международных организаций, экспертное сообщество. Вниманию гостей была

представлена выставка достижений неправительственных организаций, на которой делегаты смогли ознакомиться с вкладом отечественных НПО в становлении независимого Казахстана. Кроме того, делегаты форума встретились с руководителями министерств и ведомств. Было организовано 8 встреч с руководителями центральных государственных органов с представителями НПО.

Одним из актуальных вопросов форума стал вопрос, касающийся совершенствования качества государственного социального заказа. За последние 5 лет государственный социальный заказ увеличился на 25,7%, что явилось существенной поддержкой гражданского сектора, считают в Комитете по делам гражданского общества. В 2016 году финансирование НПО составило 9,4 млрд. тенге. По сравнению с 2015 годом увеличение составило 23% (7,1 млрд. тенге), а в 2003 году государством было выделено 11 млн. тенге.

По статистике, около 1000 неправительственных организаций ежегодно выступают поставщиками государственного заказа, ежегодно их услугами охватывается более 8 миллионов человек. Только за последние 5 лет центральными и местными исполнительными государственными органами совместно с НПО, по оценкам отдельных экспертов, реализовано около 7 тысяч социальных проектов. Вместе с тем, законом об НПО введено понятие премии для НПО. Премии выдаются от имени Правительства организациям, реализовавшим успешные социальные проекты, за вклад в решение социальных задач. Премии распределяются между сотрудниками НПО и расходуются на уставные цели организации, институциональное развитие, повышение квалификации сотрудников, укрепление материальной базы организаций.

25 ноября 2016 года в Астане, в рамках празднования 25-летия Независимости РК прошел VII Гражданский форум Казахстана и состоялось расширенное заседание Координационного совета по взаимодействию с НПО под председательством министра по делам религий и гражданского общества Н. Ермакбаева. На заседании обсудили план реализации рекомендаций по итогам VII Гражданского форума Казахстана и определены тренды развития НПО и развития гражданского общества в стране.

Неправительственные организации социальной направленности году ждут большие перемены. На деятельность НПО может повлиять вступление Казахстана во Всемирную торговую организацию.

К примеру, в связи со вступлением в ВТО в Правительстве встанет вопрос об устранении особого порядка осуществления государственных закупок в рамках государственно-социального заказа. НПО, которая выполняет государственный социальный заказ, в отличие от бизнеса, имеет заниженные пороговые квалификационные требования. И если этот порядок социального заказа будет удален, то тогда НПО будут вынуждены получать социальный заказ по таким же правилам, как предприниматели. Это сразу подкосит НПО, особенно, в сельской местности.

Неправительственный сектор является значительной и, кроме того, динамично развивающейся компонентой общественной жизни во всем мире и стране, в частности. Он представляет собой не только институт, который

служит удовлетворению насущных потребностей людей, но и мощную растущую экономическую силу, которая оказывает влияние на все сферы общества. Сущностью НПО в сфере социальной политики является инициирование активности, изменение самого человека и формирование у него ответственного участия в жизни общества, заполнение социальных ниш, существующих в государственной социальной системе, таким образом, чтобы социальная помощь нуждающимся стала более конкретной и адресной. НПО выполняет целый ряд разнообразных функций в социальной сфере. Воспитательная – сохранение нравственных идеалов и моральных ценностей общества, развитие лидерских качеств. Производственная – производство социально значимого продукта, называемого «социальный капитал». Инновационная – разработка и апробирование способов работы, моделей и социальных технологий. Защитная – осуществляя эту функцию, НПО выполняет роль индикатора общественного мнения, служит системой обратной связи для организаций государственной власти. Защита общественных профессиональных и других естественных интересов личности является главной функцией сектора. Таким образом, НПО – это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками. Как показывают многочисленные исследования, без вмешательства НПО игнорировались бы такие актуальные для общества проблемы, как обеспечение равных возможностей для инвалидов, поиск новых механизмов устройства детей, оставшихся без попечения родителей, защита от семейного насилия, помощь беженцам и вынужденным переселенцам, отстаивание права граждан на здоровую окружающую среду, социальная реабилитация, комплекс проблем, связанных с территориальным самоуправлением и др. НПО – это источник социальных инноваций. Многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т.п.).

НПО – это сфера, обеспечивающая занятость и самозанятость населения, во многом схожая с малым бизнесом по своим функциям в этой области. Деятельность НПО помогает улучшить показатели уровня образования и здоровья нации, что, согласно современным исследованиям, увеличивает эффективность экономики и обеспечивает более высокие темпы экономического роста. Улучшая социальный климат в стране, они вносят вклад в обеспечение социальной и политической стабильности, которые являются необходимыми условиями экономического развития. НПО, отражая интересы различных, в том числе незащищенных групп населения, играют важную роль в развитии демократии. Они занимаются защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб и судебной системы. Таким образом, НПО вносит вклад не только в удовлетворение потребностей

населения, но и в создание благоприятного делового климата, повышение инвестиционной привлекательности, стабильности.

Несмотря на такой контент, НПО не изучались с позиции поставщика услуг в рамках социального заказа государства. Проблема заключается еще и в том, что в научной литературе бессистемно используются термины «общественная организация/объединение», «саморегулируемая организация», «неправительственная некоммерческая организация», «НПО» и «НКО», которые законодатели и эксперты трактуют каждый по-своему [41]. По мнению некоторых российских авторов, «термин «неправительственная организация» отражает дисциплинарную традицию» [42].

Помимо терминологической путаницы наблюдаются весьма значительные региональные различия в правовом статусе НПО, в их организационных и функциональных особенностях, что привело к тому, что критерии отнесения организаций к «третьему сектору» в разных странах мира также существенно различаются [43].

К примеру, во Франции существует два основных вида НПО: ассоциации и фонды. А в Японии это общественные или благотворительные организации, корпорации частных школ и корпорации социального обеспечения, медицинские и религиозные корпорации, благотворительные трасты, кооперативы, ассоциации, не имеющие прав юридического лица. В Австралии наиболее распространены следующие типы НПО: объединения (существуют в форме обществ, клубов или учреждений), благотворительные трасты, компании, деятельность которых ограничена поручительством [44]. Китайский вариант критериев НПО не включает самоуправление [45]. НПО в Китае регистрируются на базе университетов, коммерческих предприятий и государственных учреждений – для регистрации группе граждан необходимо получить согласие организации, на базе которой планируется деятельность вновь создаваемой НПО [46].

Один из существенных аспектов законодательного регулирования деятельности НПО – экономическая и предпринимательская деятельность данных организаций [47]. В Японии, например, предпринимательская деятельность разрешена только отдельным видам НПО: кооперативам и трастам. Существенные ограничения на ведение предпринимательской деятельности существуют и в Китае: предпринимательской деятельностью там вправе заниматься только фонды [48]. Другой существенный аспект законодательного регулирования деятельности НПО – разрешённые законодательством формы общественного контроля, определение его субъектов и объектов. Известно, по крайней мере, четыре различных подхода, определяющих классификацию НПО по сферам деятельности, финансированию, экономическим показателям (занятость, расходы и доходы и т.д.). The UN International Standard Industrial Classification System (ISIC) для определения принадлежности организаций к «третьему сектору», установило следующий критерий: НПО должны получать не более половины поступлений от государства или от дохода за счёт предоставления платных услуг [49]. Однако использование этого критерия в таких странах, как США, Британия и

Германии исключает из числа НПО значительную часть организаций, признанных национальным законодательством частью «третьего сектора».

НПО в развитых странах существуют за счёт оказания платных услуг (основной заказчик – различные государственные органы) и других механизмов государственного финансирования [50, 51]. Вывод о росте роли НПО в экономике развитых стран – всего лишь результат отнесения органами национальной статистики к «третьему сектору» тех организаций, которые по методике ООН следовало бы признать государственными или коммерческими структурами.

Не удивительно, что количество НПО во многих ведущих развитых странах, подсчитанное по методике ООН, существенно меньше, чем показывают данные национальной статистики [52, 53].

По данным Центра исследований гражданского общества Университета им. Дж. Хопкинса, развитые государства наиболее активно финансируют следующие четыре функциональных направления деятельности НПО. Наряду с сугубо внутренними «здравоохранением» (59%) и «услугами в социальной сфере» (51%) – внешнеполитические: «правозащитная деятельность» (49%) и «международные отношения» (39%); примечательно, что последнее функциональное направление деятельности получает самый значительный объём частных пожертвований (38%); именно за счёт этого в США, как главном «геополитическом игроке», роль частной благотворительности в финансировании НПО (19%) куда выше, чем, например, в Японии (1%), Германии и Италии (по 4%) [54].

Специфика развития «третьего сектора» в Казахстане во многом обусловлена особенностями формирования гражданского общества после 70-летнего периода существования командно-административной системы управления в стране. Первые шесть НПО в независимом Казахстане были зарегистрированы в 1989 году, к концу 2001 года число НПО возросло до 1767. Большинство НПО функционируют в г. Алматы, а с переносом столицы, их количество заметно возросло и в Астане [55, 56].

Законодательные основы деятельности «третьего сектора» в Казахстане были заложены в начале 90-х годов, когда была легализована возможность участия граждан в общественных организациях, были определены механизмы их создания, регистрации, предоставления льгот. 27 июня 1991 года был принят первый в Казахстане Закон «Об общественных объединениях» [57]. В этом же году был принят ряд отраслевых законов, содержащих специальные положения о деятельности НПО в отдельных сферах жизни. Среди них можно отметить Закон РК от 5 июня 1991 года «О защите прав потребителей», Закон РК от 21 июня 1991 года «О социальной защищенности инвалидов», Закон РК от 28 июня 1991 года «О государственной молодежной политике». В 2001 году принят закон РК «О некоммерческих организациях» [58], Постановлением Правительства РК в 2002 году одобрена Концепция государственной поддержки НПО РК [59], в 2005 году принят Закон РК «О государственном социальном заказе» [60], который выстроил принципиально новую систему взаимоотношений органов власти и НПО. В 2006 году была принята Концепция

развития гражданского общества в РК на 2006-2011 годы, приоритетными задачами которой были обозначены: совершенствование системы взаимодействия государственных органов и НПО, правовой базы, формирование системы государственного социального заказа. Четыре Гражданских Форума, прошедшие за время с 2003 по 2009 гг., явились платформой партнерского диалога для обсуждения и дальнейшей разработки эффективных механизмов и моделей социального партнерства на национальном и региональном уровнях. Одним из последних Законов, регулирующих деятельность НПО, стал Закон РК от 2 декабря 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности НПО».

Каждый из этих нормативных правовых актов наделял определенные виды общественных объединений специальными правами и обязанностями по данной сфере общественной жизни и предусматривал оказание им государственной поддержки. Формирование законодательной базы для НПО продолжается и в настоящее время.

Необходимость развития гражданского общества продиктована не только потребностями демократии, но носит и экономический характер: инициативы предпринимательской деятельности, особенно в сфере малого и среднего бизнеса, напрямую связаны с возможностями, предоставленными только при достаточно развитом гражданском обществе.

Процесс становления и развития гражданского общества тесно ассоциируется с развитием «третьего сектора», под которым понимается самоиницируемый добровольный сектор, состоящий из свободно объединяющихся индивидов, реализующих свои некоммерческие цели в религиозных объединениях, клубах по интересам, профессиональных ассоциациях, союзах, социальных движениях и др. являясь неотъемлемой частью гражданского общества, оказывает позитивное воздействие на дальнейшую демократизацию общественно-политических процессов в стране. НПО – это открытые некоммерческие общественные организации, не ограниченные профессиональной спецификой (поэтому к НПО не относятся профессиональные союзы) и не стремящиеся к государственной власти (поэтому к НПО не относятся партии). Как правило, НПО ставят перед собой вполне конкретные, общественно значимые цели и задачи, и в своей деятельности руководствуются ими.

С 1999 года Агентство США по международному развитию (ЮСАИД) начал разработку индекса устойчивости НПО, который представляет собой инструмент для оценки общего прогресса по достижению устойчивости сектора [61].

В последнее десятилетие именно НПО оказались в центре исследований, направленных на изучение жизнеспособных процессов социального, экономического и политического развития разных государств мира.

НПО, как составная часть гражданского общества, выполняют функцию связующего звена между властью и населением. Таким образом, государство должно быть заинтересовано в развитии конструктивного диалога с

неправительственными организациями.

Необходимость и неизбежность взаимодействия государства и НПО объясняется рядом объективных причин:

1) большинство НПО решают те задачи, на которые государственные органы, в силу различных причин, должного внимания не обращают;

2) НПО действуют успешнее и экономичнее по сравнению с государственными органами и активнее применяют инновационные подходы к решению новых проблем;

3) Укрепление демократического государства и развитие местного самоуправления, объявленное приоритетными направлениями внутренней политики Казахстана, зависят от формирования современного гражданского общества. Речь идет о разнообразных формах взаимодействия граждан, их добровольного участия в общественных делах. В роли основного компонента такого гражданского общества выступают именно НПО [62].

На сегодняшний день численность НПО составляет порядка 27 тысяч организаций. Неправительственные организации действуют в различных направлениях и отраслях социальной сферы. В секторе НПО занято более полутора миллиона человек, услугами НПО на постоянной основе пользуются порядка 86% населения страны [63].

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, мигранты и др. При всех достижениях и успехах, НПО, занимающихся решением проблем социально уязвимых слоев и групп населения, не так уж много. Поэтому их деятельность нельзя назвать массовой, но нельзя не признать, что она является общественно значимой, достаточно известной среди населения.

Наиболее концептуальным и значимым программным документом для третьего сектора была Концепция развития гражданского общества на 2006-2011 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 года [26].

Основной целью Концепции являлось дальнейшее совершенствование законодательной, социально-экономической и организационно-методической базы для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством и бизнес – сектором в соответствии с международно-правовыми инструментами в рамках международных договоров и пактов в области прав человека и человеческого измерения.

Концепцией было предусмотрено решение пяти основных задач:

1) построение демократического, светского, правового и социального государства, где человек, его права и свободы являются главными ценностями;

2) создание системы гармоничных, равноправных и партнерских отношений между неправительственными организациями, бизнес-сектором и государством;

3) разработка экономических стимулов для участия бизнес-сектора в проектах НПО, развитие благотворительности и меценатства;

4) формирование благоприятной правовой базы для развития всех институтов гражданского общества;

5) достижение высоких стандартов качества жизни, гармонизация трудовых отношений, сокращение разницы между уровнями доходов богатых и бедных слоев населения.

За время реализации Концепции в Республике Казахстан созданы необходимые правовые, социально-экономические и организационно-методические условия для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством и бизнес-сектором.

Актуальными вопросами, непосредственно затрагивающими неправительственный сектор и гражданское общество в целом являются угрозы экстремизма и терроризма, геополитического давления на республику, усиление роли Казахстана в интеграционных процессах Евразийского континента, что потребует от неправительственного сектора страны определенной степени интернационализации и глобализации, повышения своей привлекательности и эффективности, конкурентоспособности наряду с политизированными НПО, получающими иностранное и международное финансирование. Данные вызовы возникают в равной мере и перед государством, которому целесообразно и жизненно важно стать ключевым донором и партнером казахстанского гражданского общества, что позволит обеспечить конструктивную направленность дальнейшей эволюции неправительственного сектора в интересах укрепления внутривнутриполитической стабильности и консолидации общества. Сохраняется актуальность и сугубо социальных вопросов – экологической и информационной безопасности, энергодефицита ресурсов, социальной защиты населения, что является приоритетным направлением работы НПО.

В результате изучения тенденций развития НПО, обозначено следующее видение понятия НПО – это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками. Это открытые некоммерческие общественные организации, не ограниченные профессиональной спецификой (поэтому к НПО не относятся профессиональные союзы) и не стремящиеся к государственной власти (поэтому к НПО не относятся партии). Как правило, НПО ставят перед собой вполне конкретные, общественно значимые цели и задачи, и в своей деятельности руководствуются ими.

Задачи и функции развития НПО можно обобщить следующим образом:

- необходимость нового программного (Закона) документа для развития;
- усилить роль НПО для снижения влияния религиозных экстремистских течений на граждан и молодежь и социальных конфликтов;
- актуализировать гражданские инициативы на селе для развития местного самоуправления и решения проблем на местном уровне;
- усилить значение НПО в исполнении социального заказа;

– выход казахстанских НПО на Евразийское пространство.

Изучение этого вопроса определило, что организации «третьего сектора» можно определить в три группы:

– глобальные транснациональные НПО;

– НПО, осуществляющие свою деятельность под постоянным контролем инициировавших их создание государственных структур (Government-Organized Non-Governmental Organization, GONGO);

– региональные и локальные НПО, состоящие из множества НПО, которые, как и предприятия МСБ, постоянно создаются, начинают свою деятельность, бросают её, распадаются - только некоторая их часть стабильно функционирует достаточно длительное время.

Таким образом, НПО не уделялось серьезного внимания, в контексте теории и практики государственного управления. Проведенное исследование определяет, что НПО – это не только организации, которые влияют на гражданские инициативы и гражданское общество, но и как организация, которая исполняет услуги, делегируемые им государственными организациями.

1.3 Зарубежная практика осуществления общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций

Как было отмечено в параграфе 1.1, общественный контроль, обеспечивает надлежащий контроль над сферой деятельности органов исполнительной власти РК и НПО, и под этим понятием следует понимать – правовую деятельность системы специфических органов и их представителей по установлению отклонений (ошибок, нарушений) в исполнении требований нормативных правовых актов, а также понятию мер по устранению и предупреждению установленных в ходе контроля отклонений в будущем. Общественный контроль – это «подотчетность» и «открытость», такое понятие тоже имеет место в зарубежной практике. Общественный контроль есть ни что иное, как полный доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и местной власти. За рубежом подобная практика существует уже давно.

Первой страной в мире, начавшей утверждать принцип информационной доступности государственных органов для граждан, стала Швеция, принявшая в 1766 году закон «О свободе изданий», который требовал, чтобы официальные документы предоставлялись незамедлительно и бесплатно каждому, кто делает запрос. В последний раз этот документ корректировали в 1976 году, но суть его неизменна и по сей день. С 1809 года в Швеции функционировал институт уполномоченных, независимых от королевской власти. В 1810 году был создан институт парламентского уполномоченного по делам юстиции. В настоящее время создаются уполномоченные по защите прав детей, предпринимателей, потребителей, по делам печати и т.д. Этот институт получил повсеместное распространение в Европе: в Дании – с 1953 года, в Норвегии – с 1962 года, в Великобритании – с 1967 года, в Соединенных Штатах и Канаде этот институт был введен только на уровне штатов.

По работе с запросами граждан, общественные организации, подписывают и отслеживают петиции и предложения общественных объединений, изучают жалобы граждан. К примеру, с мая 2012 года функционирует «Европейская гражданская инициатива» (The European Citizens' Initiative) [64], позволяющая направить на рассмотрение Еврокомиссии петицию, организационное или правовое предложение, в случае его поддержки одним миллионом граждан ЕС, которые являются гражданами, по крайней мере, одной четверти государств ЕС, в области, где государства-участники имеют полномочия на общеевропейском уровне. Далее Комиссия либо принимает, либо отклоняет внесенное предложение.

С марта 2013 года в ЕС осуществляется проект «Право на воду», предлагающий включить воду и канализацию в число прав человека. На данный момент число одобренных проектов больше, чем отклоненных, в частности были одобрены: программа по ограничению скорости внутри населенных пунктов до 30 км/ч, проект по расширению избирательных прав иностранцев, запрет использования человеческих эмбрионов в научных исследованиях, разработка единого коммуникационного тарифа без роуминга внутри ЕС, проект по оптимизации действий в отношении климата и энергии в период экономического кризиса, образовательный проект для облегчения проблем высшего образования в ЕС.

Опыт Швеции широко использовался и в Финляндии. В 1919 году, получив независимость, финский правящий класс включил в свою конституцию норму о свободе информации. А в 1951 году парламент Финляндии одобрил закон «О гласности официальных документов». Так в этой стране запустили общественный контроль. Активисты получили доступ к важнейшим документам. В соответствии с законом граждане, запрашивающие информацию, могут даже не объяснять причины своего запроса. Ответы предоставляются в течение 14 дней. А органы государственной власти зачастую сами отчитываются о своей деятельности. Сейчас в Финляндии более 90 процентов всех ведомств предоставляют свои услуги гражданам через Интернет. Эти услуги связаны с заказами и запросами, предоставлением юридических документов, информированием о национальных проектах, уведомлениями о вакантных рабочих местах и возможностях получения образования.

Не менее интересен опыт Великобритании. В целях формирования ответственной и компетентной власти в 2000 году там приняли закон «О свободе информации». Он предоставляет каждому гражданину право доступа к информации, которая находится в распоряжении органов государственной власти. В случае запроса государственные органы должны ответить на него в течение 20 дней. Правда, расчётливые британские власти определили несколько категорий исключений. Это судебные документы, персональная информация, информация, касающаяся службы безопасности и секретной службы разведки, а также информация, полученная конфиденциально. Сейчас в Туманном Альбионе созданы благоприятные условия для ведения деловой деятельности в электронной среде. Тем не менее, как отмечают жители Великобритании, у них

до сих пор нет возможности свободно получать полную, достоверную и своевременную информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

За более чем двухсотлетнюю историю США их правящая элита накопила большой опыт по созданию условий для свободы информации. Однако специальный закон «О свободе информации» приняли только в 1966 году. Он требует, чтобы все правительственные организации публиковали материалы, которые касаются их структур и функций, а также принятых решений. В закон несколько раз вносились изменения и дополнения. Последние были сделаны в 1996 году законом «О свободе электронной информации». В результате это позволяет каждому человеку или организации, несмотря на гражданство или страну рождения запрашивать документы, находящиеся в распоряжении федеральных правительственных органов. Данные органы должны предоставить ответ не позднее чем через 20 рабочих дней. Но американцы оказались не глупее своих британских коллег и исключили некоторые категории информации. Это национальная безопасность, внутренние правила организации, информация, защищённая от доступа в соответствии с другими законами, деловая информация, рабочие записи органа власти, информация о частной жизни, отчёты правоохранительных органов, финансовые институты и информация о нефтяных скважинах. Согласно поправкам к закону «О свободе электронной информации» 1996 года органы власти установили «электронные читальные комнаты» и сделали доступными в электронном виде данные, которые были запрошены. Вместе с тем правового обеспечения достоверной и регулярной информации о деятельности органов государственной власти, как и в Великобритании, в США до сих пор нет. Более того, в связи с трагическими событиями 11 сентября 2001 года доступ к данным о деятельности органов власти был существенно ограничен. Всё это лишний раз подтверждает, что создать систему общественного контроля не так сложно, как наладить и заставить слаженно работать все её элементы и механизмы.

Требующие внимания опыт стран ЕС – общественные консультации, позволяющие организовать комментирование и оценку правительственных проектов. Они могут быть инициированы либо членами правительства (для выяснения мнений относительно законопроекта), либо самими гражданами, которые хотят, чтобы их мнение относительно нововведений было услышано. Такая деятельность осуществляется в ограниченный промежуток времени, все предпочтения и мнения должны быть внесены до определенного срока. Общественные консультации могут реализовываться в форме открытого слушания (встречи со всеми заинтересованными сторонами), в виде закрытого слушания, с участием общественных представителей, в формате фокус - группы из заинтересованных сторон, либо в письменном виде (в том числе, в Интернете). Это интересный опыт, поскольку некоторые нормативы принимаемые Парламентом (земельные вопросы, миграционные вопросы), к сожалению, не пользуются успехом у общества, и в исполнительных органах не могут правильно донести до членов общества правильный концепт этих нововведений.

Хороший опыт это использование форумов – дискуссионных площадок, обеспечивающих процесс совместного вынесения решений относительно разнообразных политических вопросов представителями общественности, экспертами и членами правительства. Они могут принимать вид воркшопа, конференции, гражданских жюри и т.д. Ярким примером ресурса, объединяющего последние категории, является Интернет-ресурс Your Voice in Europe [65]. Ресурс показывает, каким образом можно принять участие в процессе формирования политики ЕС. Пользователь может высказать свое мнение относительно новых инициатив в рамках проведения общественных консультаций, обсудить будущее Европы, сделать замечания или внести предложения по выполнению государственных проектов и решений.

Интерактивный диалог через социальные сети, подразумевающий объединение представителей общественного и частного сектора для формулирования проблем, а также участия в принятии и/или реализации решений. Чаще всего имеет форму формально организованных сетей пользователей для постановки проблемы, решения или реализации решения, либо создаваемой самими гражданами социальной сети для конкретной задачи. Так, например, функционирует Европейская сеть по информации и наблюдению за окружающей средой [66]. Она представляет собой партнерскую сеть из экспертов 39 стран, около 300 национальных агентств по защите окружающей среды, и других участников, в том числе индивидуальных.

Общепризнанным в мировом сообществе институтом общественного контроля является общественная палата. Следует отметить, что аналоги общественной палаты существуют в большинстве государств. К примеру, таким органом во Франции является Социально-экономический совет, в который входят представители различных профессиональных групп. Его предназначение состоит в выдаче заключений правительству по всем законопроектам социально-экономической направленности. Аналогичные органы сформированы также в Австрии и Нидерландах. Деятельность подобных институтов в Греции и Франции в случае политической конфронтации способствует сглаживанию конфликтов, выступая в качестве стабилизирующего фактора и ставя на первое место общенациональные ценности, а не интересы отдельных политических групп. Помимо обозначенной экспертной функции некоторые из подобных институтов наделены правом законодательной инициативы, например, Общественный совет Греции.

Существенную роль в реализации общеевропейских ценностей, в том числе обеспечения и защиты прав человека играет Европейский социально-экономический комитет. Он включает в себя 344 члена, которые назначаются Советом Европейского Союза сроком на 4 года при учете рекомендаций национальных правительств [67]. Членами Комитета являются представители различных групп интересов, профсоюзов, а также работодатели. Европейский социально-экономический комитет осуществляет свою деятельность при взаимодействии с Советом Европейского Союза, Европейским Парламентом, а также Европейской Комиссией. Основной функцией Комитета является консультирование Комиссии и Совета по социальным и экономическим

вопросам. Таким образом, этот институт играет роль посредника между органами Европейского Союза и населением, представляя и защищая интересы последнего.

Основные формы осуществления общественного контроля в разных странах мира можно представить в соответствии с таблицей 2.

Таблица 2 – Основные формы общественного контроля за рубежом

Форма общественного контроля	Пример страны
Абrogативный референдум	Швейцарская Конфедерация
Коллаборации	США
Гражданская инициатива	Франция, Германия, Италия
Общественная (народная) законотворческая (правотворческая) инициатива	Германия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения, США, Швейцария
Общественные наблюдательные комиссии и комитеты	Широкое распространение в странах СНГ (в частности, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизия)
Общественные СМИ	США, страны Европейского Союза
Общественные советы (палаты)	Австрия, Армения, Бразилия, Греция, Нидерланды, Польша, Республика Казахстан, США, Франция
Онлайн-петиции	США, страны Европейского Союза
Совет национальных меньшинств	Чешская Республика
Советы визитеров, «посетители тюрем»	Соединенное Королевство Великобритании, Франция
Независимый гражданский аудит	США
Примечание – Составлено по источнику [12, с.113, 114, 115]	

Анализ опыта правовой регламентации и институционализации общественного контроля НПО за рубежом показывает весьма неоднородную картину.

В некоторых экономически развитых демократических странах, имеющих богатые традиции гражданского общества и развитый «третий сектор», институты общественного контроля одних НПО над другими успешно работают.

Яркий тому пример – Германия. Германская модель взаимодействия государства и НПО основана на законодательной норме обязательного объединения локальных НПО в «союзы» (ассоциации, объединения) [68]. С одной стороны, государство обязано проводить с этими союзами НПО консультации по тем направлениям социальных услуг, на которых они специализируются. Входящие в эти «союзы» НПО уже на стадии обсуждения государственных социальных программ сами в ходе обсуждения определяют

свою роль и степень участия (нет никаких «тендеров» на оказание социальных услуг по госзаказу). С другой стороны, государство делегирует этим «союзам» отдельные полномочия по контролю входящих в них локальных НПО, сохраняя при этом верховенство государственного контроля [69].

Германское государство определяет в качестве субъектов общественного контроля качества услуг НПО несколько уполномоченных отраслевых «союзов НПО». В Германии, НПО 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. Конституция Германии гарантирует свободу объединения юридическим лицам до тех пор, пока они действуют в рамках закона. К середине 90-х годов в неправительственном секторе было занято более 2 миллионов немецких граждан [70], сейчас этот показатель значительно увеличился.

В Германии наряду с такими институтами, как референдум и народный опрос, в рамках прямой демократии различаются: гражданские инициативы, когда граждане объединяются, чтобы достичь каких-либо целей, касающихся повседневной жизни, например, спасти деревья от вырубки, построить новые игровые площадки для детей или, наоборот, воспрепятствовать строительству чего-либо. По своему воздействию они приравнены к подаче петиций; народные законодательные инициативы, представляющие собой «право всего народа или части народа вынести на народное голосование (плебисцит) вопрос любого содержания».

Тематика гражданских законодательных инициатив разнообразна. На первом месте, например, в Баварии фигурируют транспортные проекты (31,4%); за ними следуют объекты коммунальной инфраструктуры, учреждения по обслуживанию населения (бассейны, предприятия коммунального хозяйства, школы – 24,2%), общие планы использования территории при застройке (15,1%) и проекты по удалению и переработке отходов (связанные с вывозом мусора, отводом сточных вод и очисткой воды – 10,7%). В Гессене список приоритетных тем возглавляют объекты инфраструктуры, учреждения по обслуживанию населения (30,1%), затем идут экономические проекты (например, выделение территорий для промышленных предприятий – 25,3%), проекты в сфере транспорта (15,7%), проекты по вывозу и переработке отходов (12,0%) [71, 72].

Страны Центральной и Восточной Европы после политических и социальных трансформаций конца 80-х - начала 90-х гг., столкнулись с целым рядом проблем, среди которых: низкая эффективность государственного управления, коррупция, неработающие «социальные лифты» и т.п. [73].

Одним из универсальных рецептов их разрешения, предписанных Евросоюзом, стала концепция общественного контроля неопределённого круга граждан и их общественных объединений над широким кругом объектов – государственных, общественных и бизнес - структур [74, 68].

Однако развитие сети «watchdog», наблюдавшееся в первой половине 90-х, очень скоро замедлилось, и последние пятнадцать лет не наблюдается роста ни их количества, ни численности их сотрудников [75].

В целом, по данным Центра исследований гражданского общества Университета им. Дж. Хопкинса, НПО в странах Центральной и Восточной Европы не оправдали общественных ожиданий – ни по объёму, ни по качеству услуг. Вклад третьего сектора в ВВП стран Центральной и Восточной Европы не превышает 0,7%. Если в странах Западной Европы и США доля занятых в некоммерческом секторе достигает в среднем 8-10%, а в странах Латинской Америки – около 4%, то аналогичный показатель в странах Центральной и Восточной Европы составляет лишь 1,3% экономически активного населения [76].

В странах Центральной и Восточной Европы значительную долю НПО составляют небольшие локальные организации, которые, как правило, испытывают трудности с финансированием и потому не пользуются особой популярностью у населения [77].

Эксперты считают, что «в странах Центральной и Восточной Европы так и не накопилась критическая масса организаций гражданского общества, которая позволила бы третьему сектору, направлять общественное развитие» [75]. Государства Центральной и Восточной Европы, как правило, слабо финансируют свои НПО и потому их практически не контролируют.

В Китае НПО регистрируются исключительно на базе «уполномоченных» коммерческих предприятий и государственных организаций, университетов и т.п.; индивид или инициативная группа граждан в принципе не могут «самоорганизоваться» ни в какую НПО.

Соответственно, контроль качества услуг НПО осуществляют те организации, которые являются их учредителями и на базе которых осуществляется их деятельность, т.е. существование институтов общественного контроля НПО невозможно в принципе.

Из развитых стран Азии наибольший интерес представляют НПО Южной Кореи как страны, пережившей «экономическое чудо» в конце 20-го столетия.

Формирование гражданского общества в Южной Корее и возрастание роли НПО началось в 80-х годах и сопровождалось формированием студенческого, трудового и аграрного движений. Интерес к НПО и их влияние на общественную жизнь значительно возросли в 90-х годах в связи с развитием демократии и формированием гражданского общества. Особенно решительно корейские НПО начали прямо или косвенно участвовать в процессе принятия решений на национальном уровне в области социальных проблем. Такой подход к развитию деятельности «гражданских групп» привел к значительному усилению их активности к 1998 году и весьма способствовал росту их популярности. Эти НПО национального масштаба стимулировали образование бесчисленного количества гражданских групп, роль которых постепенно возрастала. Отношения между НПО и правительством можно было выразить словами «взаимопонимание» и «терпимость». Правительство пришло к пониманию возрастающего влияния гражданского движения и необходимости

сотрудничества с ним. Стало формироваться реальное сотрудничество между правительством и гражданскими организациями в таких областях, как мониторинг государственной политики, совершенствование управления, помощь предпринимателям, права человека, проблемы женщин (трафик), проблемы религии, национальные проблемы и проблемы объединения Южной и Северной Кореи. В настоящее время в Корее насчитывается более 30 тысяч организаций гражданского общества, образованных с начала 1989 года. По материалам интернета, в конце 80-х образовано 21% подобных организаций, в конце 90-х – 56,5%.

В Южной Корее организовано вовлечение общественных структур (также нижних бюрократических уровней) в формулирование долгосрочных задач. Сильная устойчивая институционализированная демократическая система Южной Кореи применяет схемы активного вовлечения общественных представителей в формулирование положений национальной стратегии и обеспечивает координацию и инструменты этого участия [78].

Одним из прямых способов осуществления общественного контроля являются общественные (публичные) слушания. Общество в целом наблюдает за деятельностью власти, корректировать её тогда, когда она недобросовестно исполняет свои обязанности. Правительством Южной Кореи проведены публичные слушания в марте 2012 года с целью анализа возможностей экспертов и акционеров для подписания налогового соглашения Южной Кореи и Китая [79, 80].

В России за последние годы завершилось формирование национальной модели взаимодействия государства и НПО. В её основу была положена идея «распространения системы общественного контроля на деятельность негосударственных учреждений, использующих бюджетные ассигнования или налоговые льготы, а также своей деятельностью затрагивающие в той или иной степени общественные интересы».

Тем не менее, ещё в 2012 г в Российской Федерации вступил в силу закон, подобный американскому «Закон об иностранных агентах» (FARA), согласно которому все негосударственные некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся политической деятельностью, должны регистрироваться в соответствующем реестре. В течение почти двух лет вступление в реестр было фактически добровольным. Летом 2014 года этот закон был дополнен положением о возможности принудительного включения неправительственных некоммерческих организаций Министерством Юстиции РФ в реестр «иностранцев». В 2015 году принят Закон о «нежелательных» организациях, запрещающий в России деятельность иностранных корпораций и транснациональных НПО, которые угрожают основам конституционного строя, обороноспособности либо безопасности страны. Решение о признании организации нежелательной принимает генпрокурор или его заместители по согласованию с министром иностранных дел РФ [81]. Российские законодатели, принимая в 2014 году Закон «Об основах общественного контроля», отказались от концепции «тотального» общественного контроля неопределённого круга граждан и

неправительственных некоммерческих организаций государственных, общественных и бизнес – структур. Чётко определив перечень субъектов общественного контроля, к которым отнесены только общественные палаты и общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти разного уровня [82].

В настоящее время развитие российской системы общественного контроля неправительственных некоммерческих организаций осуществляется по двум направлениям: повышение объёмов и улучшение качества социальных услуг, оказываемых ННО путём их стандартизации [83] и внедрения методов менеджмента качества [84]; противодействие деятельности глобальных транснациональных НПО путём более чёткого разделения российских неправительственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению и услуги в сфере консалтинга, формирования имиджа.

В США законодательными основами общественного контроля является ряд законов, самый известный из которых – «Закон о свободе информации» (The Freedom of Information Act, FOIA), принятый в первоначальной редакции еще в 1966 году [72]. При этом деятельность НПО, финансируемых иностранными донорами, весьма жёстко регулируется «Законом об иностранных агентах», принятый ещё в 1938 г. [73].

Организационно гражданская активность в США сводится к волонтерской деятельности, чётко координируемой государством (а не уполномоченной НПО, как это принято в Германии). Для этого создаются так называемые «коллаборации» – неформальные объединения, деятельность которых направлена на достижение совместными усилиями группы волонтеров некой четко поставленной конкретной цели. Масштабы такого волонтерского движения в США весьма значительны: в 2012 г. каждый четвертый американец добровольно принял участие в каких-либо волонтерских проектах. Широкое распространение получили институты общественного контроля качества услуг различных государственных ведомств. К настоящему же времени в США создано около 90 «гражданских контрольных органов», имеющих самые разные организационно-правовые формы [73].

Организаций, осуществляющих общественный контроль качества услуг НПО, в США вообще не существует – потому, что они подотчётны и подконтрольны только государству и своим донорам. В отличие от Германии, в США более развиты рыночные механизмы пополнения бюджета НПО, которые сами зарабатывают средства, оказывая платные услуги своим «донорам» (52%) и частная благотворительность (19%). Соответственно, ни государство, ни доноры не делегируют своих контрольных властных полномочий каким-либо НПО [43]. Государственный контроль качества услуг НПО осуществляет специально созданное структурное подразделение Министерства внутренней политики. Оно рассматривает финансовые запросы НПО на реализацию конкретных проектов, корректирует целевые задачи и показатели проектов в сфере социальной политики. При достижении консенсуса по проекту этот отдел Министерства внутренней политики оказывает НПО организационную и

финансовую помощь через подчинённый ему «Национальный совет добровольческих организаций» и его филиалы на местах.

Как мы видим, в зарубежной практике применяется модель взаимодействия государства и НПО, в виде «совета» («союза»), объединяющий НПО. В одной из резолюций «Национального совета добровольческих организаций» отмечено, что в формате складывающегося партнёрства НПО, государства и бизнеса «каждый партнёр должен иметь право и возможности влиять на формирование программной стратегии и программных целей» [43].

Но в отличие от Германии, «Национальный совет добровольческих организаций» полномочиями по контролю качества услуг входящих в него НПО не наделён – так же, как в США, в Британии нет институтов общественного контроля одних НПО над другими, но оценка результатов деятельности проводится на основе данных «формы 990», которую ежегодно предоставляют в «Службу внутренних сборов» все НПО, независимые экспертные центры составляют рейтинги организаций, соизмеряя расходы на основную деятельность и административное обеспечение, учитывая тип членства и способ принятия управленческих решений, наличие политики конфиденциальности доноров и многое другое (но не качество услуг).

Кроме того, «форма 990» находится в открытом доступе и может быть самостоятельно изучена любым заинтересованным лицом. Информация в ней весьма обширна и включает в себя вопросы не только об активах, доходах и расходах, но также о внутренних процедурах, проектах прямого и косвенного лоббирования, конфликтах интересов между членами НПО и т.д.

Для доноров, традиционно заинтересованных в такой информации, функциональная эффективность конвертируется в социальный капитал НПО, который, в свою очередь, расширяет ее представительность (финансирование идет из большего числа источников) и укрепляет способность к политическому влиянию: при наличии социального капитала к позиции НПО прислушиваются, а при наличии бюджета у НПО есть возможность тратить больше средств на прямое лоббирование и медиа-кампании [83].

В Британии традиционно используется несколько уровней оценки качества услуг НПО: на территориальном уровне, на уровне программы/проекта в целом, а также на уровне компонентов программы/проекта [84].

В последние несколько лет во всех развитых странах наблюдается тенденция перехода от использования монометодов к использованию комплексного подхода (*programme valuation* [85]). Так, например, оценка качества услуг НПО по методике Всемирного Банка включает следующие принципы и критерии:

1. Сравнимость оценок различных сценариев.
2. Направленность на устойчивое развитие (проект должен быть экологически, социально и экономически устойчивым).
3. Открытость проекта, информационная поддержка, участие в его разработке и осуществлении всех заинтересованных.
4. Степень остроты решаемой проблемы, срочность действий.

Залогом успешной оценки качества услуг НПО является заинтересованность в проводимых исследованиях, их важность для граждан. [86, 87].

В Канаде в соответствии с рамочным соглашением, территориальный орган государственного управления - агентство - устанавливает детальные критерии соответствия для программ, основываясь на приоритетах и мерах; он выделяет фонды в соответствии с приоритетами, а затем выбирает проекты [88].

Главная проблема использования данного подхода – чрезмерная привязанность к количественным измерениям и затратность по времени и ресурсам.

Процедура оценки качества услуг НПО может включать в себя различные сочетания из 35 методов оценки, среди которых: оценка результативности, бюджетных расходов, результатов и т.п.

Специалисты считают, что в основе оценочных исследований должны лежать методы, заимствованные из различных областей социально-научного знания, в первую очередь – социологии, экономики, политического анализа и права.

Задачи по обеспечению свободы слова и информации, открытости деятельности органов государственной власти и управления, а также усиления роли средств массовой информации, институтов гражданского общества в информировании населения о принимаемых государственными органами решениях, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, виделись важнейшим шагом на пути построения гражданского общества. Это новый этап развития демократических институтов, главной задачей которых выступает обеспечение конституционных прав граждан на информацию.

Вопросы доступности информации постоянно находятся в центре внимания многих международных авторитетных организаций. Например, в 2001 году под эгидой ЮНЕСКО была принята программа «Информация для всех» [89]. Такой подход позволяет всем заинтересованным сторонам владеть необходимой информацией.

Во многих странах мира НПО рассматриваются как важнейший элемент гражданского общества, они возникли как дополнительный механизм регулирования общественных отношений. Правительства этих стран поощряют развитие неправительственного сектора вследствие многих причин, в том числе и такой, как снижение бюджетного дефицита. Более того, в развитых странах окончательно признан тот факт, что НПО более гибкие структуры по сравнению с государственными органами. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать средства негосударственным некоммерческим организациям, разумеется, в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные государственные структуры самому.

Основная задача НПО Западной Европы [90] – обеспечение демократического развития, защита демократических завоеваний. Нельзя не отметить и эффективную деятельность экологических НПО. НПО

осуществляют постоянный контроль общества над государством в отличие от политических партий, являющихся одним из атрибутов гражданского общества, которые пытаются осуществить перехват власти в результате выборов. НПО появляются не просто так, они появляются там, где возникает такая потребность.

Таким образом, анализ мирового опыта общественного контроля за предоставленными услугами НПО показывает, что существуют различные формы прямого способа его осуществления - это доступ граждан к информации о деятельности органов государственной и местной власти; журналистские расследования; индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы власти; участие граждан в управлении делами общества через органы местного самоуправления; публичные слушания; научно-исследовательские труды и экспертизы, публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни; народная законодательная инициатива; суд присяжных; общественная экспертиза законопроектов, деятельность неправительственных организаций. Они помогали гражданам и обществу наблюдать за деятельностью власти, корректировать её тогда, когда она недобросовестно исполняла свои обязанности.

Анализ международного опыта разнообразных форм общественного контроля показывает, что практически любое государство, вне зависимости от его политического устройства (органы народного контроля в своё время были в СССР [91] и существуют в настоящее время в «тоталитарной» Северной Корее [92]), обязательно передаёт некоторую часть своих властных контрольных полномочий негосударственным субъектам контроля. При этом задачи субъектов общественного контроля в конкретном государстве непрерывно меняются. Поэтому должен меняться и перечень субъектов общественного контроля, которым центральная власть передаёт (делегирует) некоторую часть своих властных контрольных полномочий в тех сферах, где само государство не могло обеспечить повышения эффективности управления и сокращения управленческих издержек.

В нормативной модели общественного контроля должны обновляться и формы общественного контроля, и перечень субъектов – организаций, объединяющие граждан, осуществляющих в той или иной форме «public interest advocacy» в рамках властных контрольных полномочий, законодательно определённых государством. При этом, как показывает мировой опыт, система общественного контроля эффективна только тогда, когда она укоренена в социокультурные ценности конкретных сообществ; её институты нельзя построить на основе простого копирования опыта специализирующихся на «publicwatch» организаций «watchdog» – без учёта особенностей национальных институтов и специфики общественного развития.

Общественный контроль и власть одних НПО над другими реализуется только в том случае, если государство делегирует свои властные контрольные полномочия не уполномоченному государственному органу, а выполняющей его функции НПО. Определяющую роль в выборе организационной формы уполномоченного контролирующего органа НПО или государственный орган

играет исторически сложившаяся социокультурная и политическая среда, которые формируют формат и специфику государственного регулирования НПО, модель взаимодействия власти и «третьего сектора» в конкретном государстве.

В отличие от государственных услуг, вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени, не привлекали сколько-нибудь заметного внимания ни властей, ни научного сообщества: стандартов качества оказания услуг для НПО сегодня нет, «представления доноров и бенефициаров об эффективности НПО не могут не различаться» [93].

В целом в научной литературе по менеджменту качества наблюдается весьма слабое внимание к исследованию специфики НПО как поставщика услуг совершенно несопоставимое с той значительной ролью, которую стала играть эта отрасль в мировой экономике за последнее время. Их рассмотрению посвящены весьма немногочисленные англоязычные исследования, причём, публикации, по большей части, имеют сугубо прикладной характер «обмена опытом» [84, 94-96].

Наиболее совершенный и высокоорганизованный общественный контроль качества услуг НПО практикуется в транснациональных международных НПО и фондах крупнейших мировых донорах региональных НПО. За последние десятилетия эти НПО разрослись до таких размеров, что стали использовать модели управления, заимствованные у транснациональных корпораций. В «третьем секторе» начинают доминировать такие инструменты, как управление, основанное на результатах (RBM), использование логического рамочного подхода(LFA) и соотношения «цена-качество» [97].

Акцент в деятельности субъектов общественного контроля в настоящее время повсеместно переносится с традиционных задач «дополнительного» контроля за деятельностью государственных органов и бизнес – структур на организацию системы контроля деятельности НПО, которая во многих странах находится, по сути, в зачаточном состоянии.

Однако есть хороший опыт, который может быть заимствован в казахстанской модели взаимодействия государство-НПО-общество. Многие могут быть позаимствованы из описанных нами выше моделей США, Германии и Британии. В Закон «Об общественном контроле в РК» можно использовать ряд положений, созвучных с американским «Законом о свободе информации» (FOIA). Как в германской, российской модели, верховный контроль НПО оставить за государством (заметим: в РФ, как и в Германии, доля государственного финансирования «третьего сектора» весьма велика). В то же время, неправительственные организации также подконтрольны и субъектам общественного контроля, которым Законом «Об основах общественного контроля» определены их властные и контрольные полномочия, делегированные государством.

Таким образом, если рассмотреть структуру финансирования услуг НПО, пока значительную роль надо оставить за государством, как в Германии (68%) и Франции (60%); развивать рыночные механизмы пополнения бюджета НПО как в Японии (60%), Италии (53%).

Дальнейшее развитие казахстанской системы общественного контроля невозможно без завершения формирования нормативной модели взаимодействия государства и НПО путём принятия Закона РК «Об общественном контроле». При этом основные перспективные направления деятельности казахстанских субъектов общественного контроля – это улучшение качества социальных услуг НПО путём их стандартизации и внедрения системы менеджмента качества [98].

Гипотетически использовать общественный контроль для совершенствования управления качеством социальных услуг казахстанских НПО, разумеется, возможно, но только при условии весьма жёсткой правовой и организационной регламентации деятельности «контролирующих» и «подконтрольных» НПО. Т.е., сначала нужно провести регламентацию социальных услуг населению и внедрить в практику управления НПО методы управления качеством и только после этого можно будет допустить «уполномоченные» НПО до проведения общественного контроля качества социальных услуг других НПО.

2 ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НПО В КАЗАХСТАНЕ, КАК ЧАСТЬ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

2.1 Институционализация процесса общественного контроля в Республике Казахстан за качеством услуг НПО

Качество услуг – ключевой показатель системы оценки эффективности деятельности. Оценка качества производится в результате соответствия качества предоставляемой услуги определенным стандартам. В Казахстане действуют следующие три стандарта по оказанию специальных социальных услуг: в здравоохранении; системе образования; системе социальной защиты населения.

Оценка государственной деятельности в Республике Казахстан, в контексте управления качеством государственных услуг, развивается по четырем направлениям, одно из которых – общественный контроль со стороны НПО и других общественных организаций, и объединений. В 2011-2012 годах были проведены мероприятия по усилению роли НПО, был утвержден «Порядок привлечения неправительственных организаций (общественных объединений), независимых экспертов при формировании общей оценки эффективности деятельности государственных органов» [99]. Была разработана методика проведения общественного контроля, которая успешно апробирована в 2011 году в рамках проекта «Независимый мониторинг качества государственных услуг как инструмент повышения прозрачности государственного управления», реализованного в Восточно-Казахстанской области. Но, когда стал вопрос о качестве услуг, предоставляемых НПО, оказалось, что эти вопросы являются неизученными и нет методик оценки качества услуг НПО. Далее в п. 3 Раздела 3 данной работы нами предложена Методика оценки качества услуг НПО со стороны общественности.

В декабре 2015 года Президент Казахстана Н.А. Назарбаев подписал Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций» [100], направленный на решение двух весьма актуальных и взаимосвязанных проблем: совершенствования взаимодействия государственных органов с НПО и повышения эффективности и качества услуг НПО.

Казахстанским НПО теперь придется отчитываться за деньги, полученные по линии государственного социального заказа и грантов (как государственных, так и негосударственных). Это увеличит отчетность, но, с другой стороны, существенно повысит прозрачность. Все НПО должны будут отчитываться о своей деятельности в республиканских официальных периодических СМИ; предусмотрена административная ответственность НПО в виде штрафа либо временного отстранения от деятельности в случае непредставления точной информации для базы данных. Ставка делается на добросовестность и законопослушность представителей НПО – меры ответственности, предусмотренные в законопроекте, очень мягкие.

Состав НПО постоянно и весьма интенсивно обновляется. Одни организации прекращают свое существование (причем чаще фактически, чем

юридически), другие подают заявки на регистрацию; информация о зарегистрированных НПО в официальных органах быстро устаревает. Эксперты отмечали наличие довольно большого количества НПО, не имеющих постоянного штата сотрудников представленных одним активистом, который может зарегистрировать сразу несколько организаций: значительная часть НПО существует только на бумаге, не ведёт никакой деятельности [101].

К настоящему времени казахстанские НПО разделились на весьма специфические группы, сильно отличающиеся друг от друга по менталитету руководителей и способу действий:

- «спящие НПО» – фактически не осуществляющие никакой деятельности, существующие только «на бумаге»;

- «опытные НПО», существующие несколько лет и постоянно осуществляющие профильную деятельность

- «неопытные НПО».

«Опытные» и «неопытные» – терминология исследования «Индекс устойчивости казахстанских НПО» Агентства США по международному развитию в партнёрстве с Ассоциацией Развития Гражданского Общества «АРГО» отмечают разрыв между примерно 2 тыс. «опытных НПО» и более чем 50 тыс. «неопытных НПО» остается заметным. «Неопытные НПО», создаются одним человеком для выполнения одного единственного государственного социального заказа и переходят в категорию «спящих» после окончания его финансирования [102].

Удельный вес профессиональных НПО, специализирующихся на вопросах предоставлении высокого качества социальных услуг, пока еще слишком мал для поддержания здоровой конкурентной среды в секторе; фактически ограниченная свобода выбора и действий в рамках государственного социального заказа привела к тому, что многие НПО перестали искать новые формы и методы работы, внедрять инновационные технологии; объективный перенос подходов к организации работы, к оценке результатов из государственного сектора в сектор НПО не самым лучшим образом сказался на качественном составе сектора; зачастую опытные, устойчивые НПО осознанно отказываются от участия в конкурсах на государственный социальный заказ, и постепенно сворачивают свою деятельность, специалисты уходят в бизнес и международные организации, где они довольно востребованы [102].

Доминирующий в настоящее время формат – «неопытные НПО». Зачастую для их руководителей «деятельность НПО – это просто бизнес, который функционирует по особым правилам». По мнению авторов исследования «Индекс устойчивости казахстанских НПО», «неопытные» имеют весьма слабый организационный потенциал, хотя в целом соответствуют требованиям законодательства касающегося внутренней политики, трудовых контрактов и оплачиваемых сотрудников. Как правило, один человек является и директором, и единственным сотрудником в таких организациях. Увеличение объёмов государственного социального заказа не улучшило качество услуг таких НПО [102], поэтому остро встает вопрос о развитии общественного контроля за качеством услуг предоставляемых НПО.

Анализ международного опыта организации общественного контроля показывает, что практически любое государство, вне зависимости от его политического устройства передаёт некоторую часть своих властных контрольных полномочий негосударственным субъектам контроля. Эти вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени, не привлекали сколько-нибудь заметного внимания ни властей, ни научного сообщества: стандартов качества оказания услуг для НПО сегодня нет, «представления доноров и бенефициаров об эффективности НПО-структур не могут не различаться». В целом в научной литературе по менеджменту качества наблюдается весьма слабое внимание к исследованию специфики НПО как поставщика услуг – совершенно несопоставимое со значением, которая придается в настоящее время в РК.

Все НПО сейчас, подотчётны и подконтрольны, помимо государства, как верховной власти и как основного заказчика услуг, тем НПО-структурам, которым государство делегирует определённый объём властных контрольных полномочий.

При создании эффективных политических институтов нельзя полагаться только на процессы самоорганизации. В настоящее время становление института общественного контроля в Республике Казахстан невозможно без участия государства. В целях повышения доверия населения к деятельности органов государственной власти осуществляется взаимодействие с институтами гражданского общества и применяется система общественного контроля.

В Республике Казахстан общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, регулируются Конституцией Республики Казахстан, конституционными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами, и иными нормативными правовыми актами. Экологический кодекс, Трудовой кодекс, Закон Республики Казахстан «О прокуратуре», Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел», Закон Республики Казахстан «О защите прав потребителей», Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» составляют на сегодня лишь неполный перечень нормативных правовых актов, регулирующих общественный контроль. Кроме того, в Правилах проведения оценки эффективности деятельности исполнительных органов, утверждённых постановлением правительства РК, источниками информации для оценки являются, в том числе, заключения независимых экспертов, результаты социологических исследований, информация НПО и общественных объединений.

Широкий спектр нормативных правовых актов и иных актов принимаемых на самых различных уровнях, в отсутствие структурообразующего закона, приводит к тому, что принципы общественного контроля, закреплённые в Конституции и конституционных законах Республики Казахстан, не всегда получают адекватное отражение в конкретных законах и положениях. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественного контроля, закреплённые в том или ином нормативном правовом акте, часто оказываются незамеченными [100].

Для осуществления общественного контроля образуются общественные наблюдательные комиссии в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а также общественные советы (Общественный совет по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения и социального развития РК, Общественный совет по вопросам обеспечения законности при Генеральной прокуратуре РК, Общественный совет при Министерстве внутренних дел РК, Общественный совет при Комитете по чрезвычайным ситуациям Министерства внутренних дел РК, Общественный совет Центральной избирательной комиссии РК, Республиканское общественное объединение «Ветераны органов КНБ» при КНБ РК, Совет по связям с общественностью при Министерстве образования и науки РК, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Экспертный совет по вопросам совершенствования государственной службы, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан и др.).

В целях дальнейшего повышения эффективности контроля граждан за деятельностью государственного аппарата вступил в силу Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» с 12 января 2007 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2013 г.).

Кроме того, определенный контроль за деятельностью государственных органов, должностных лиц и государственных служащих осуществляется средствами массовой информации и общественными объединениями, а также отдельными гражданами.

В качестве целей данного вида контроля выступают защита и обеспечение общественных интересов, прав и свобод граждан. Под общественными интересами понимаются осознаваемые обществом потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РК, общепризнанными принципами и нормами международного права, и международными договорами Республики Казахстан, законодательством Республики Казахстан [103].

Общественный контроль призван способствовать:

- 1) признанию, обеспечению и защите основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) повышению уровня участия граждан и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении, и принятии решений;
- 3) повышению открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) реализации гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов;
- 5) повышению уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления, обеспечению прозрачности этой деятельности, обеспечению обратной связи между обществом и государством, предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 6) формированию и развитию гражданского правосознания;
- 7) вовлечению населения в процесс по противодействию коррупции;

8) повышению эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

9) снижению рисков принятия и реализации государственными органами и органами местного самоуправления противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений.

Общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

1) приоритета прав человека и гражданина;

2) законности;

3) добровольности и безвозмездности участия в осуществлении общественного контроля;

4) объективности и достоверности;

5) открытости и прозрачности;

6) независимости субъектов общественного контроля;

7) недопустимости воспрепятствования осуществлению общественного контроля;

8) профессионализма и компетентности субъектов общественного контроля;

9) оперативности проведения контрольных процедур;

10) доступности информации о деятельности объектов общественного контроля;

11) многообразия форм общественного контроля;

12) взаимодействия субъектов и объектов общественного контроля;

13) признания органов общественного контроля в качестве законных представителей неопределенного круга лиц;

14) недопустимости подмены полномочий государственных органов, осуществляющих функции государственного контроля и надзора [103].

Конституционные основы общественного контроля в Республике Казахстан состоят, прежде всего, из положений первой главы Конституции, закрепляющих демократию, форму государственного устройства, социальное правовое государство, высшую ценность человека, его прав и свобод и обязанность государства признавать, соблюдать и охранять указанные права и свободы (ст. 1, 2, 7).

Согласно ст. 3 Конституции РК носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Казахстан является ее народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через своих представителей в органах государственной и местной власти. Право граждан на участие в делах государства гарантировано ст. 32 Конституции РК.

В демократическом государстве плодотворное участие граждан во властных отношениях подразумевает и контролирование этой власти. Несмотря на отсутствие единого правового акта, об общественном контроле говорится в значительном количестве отраслевых нормативных правовых актов (законы, указы Президента РК, постановления Правительства РК и нормативные правовые акты органов исполнительной власти). При этом в указанных актах упоминаются такие формы общественного контроля как общественная

экспертиза решений органов исполнительной власти, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов, мониторинг правоприменения, участие в контроле за расходованием средств бюджета и за достоверностью деклараций госслужащих и др. В указанных актах определяются и субъекты общественного контроля, необходимо уделить внимание на урегулирование вопросов проведения общественных слушаний, процедур обсуждения проектов наиболее важных нормативных правовых актов РК, более четко регламентировать последствия выдачи рекомендаций общественными советами и их влияние на правовую политику исполнительной власти, укрепить и совершенствовать взаимодействие между институтами гражданского общества.

Для создания системы гармоничных, равноправных и партнерских отношений между неправительственными организациями, бизнес-сектором и государством на всех уровнях сформированы и действуют консультативно-совещательные органы, в состав которых входят представители неправительственного и бизнес-сектора.

Одним из важнейших инструментов межсекторального сотрудничества стала Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», объединившая представителей бизнес-сообщества. Национальная палата является одним из самых активных участников не только консультативно-совещательных Советов, но и рабочих групп по законодательным проектам, является официально аккредитованным органом по проведению экспертизы нормативно-правовых актов [104].

Государственными органами, национальными и транснациональными компаниями широко практикуются общественные слушания по социально-значимым проблемам, в частности по таким вопросам, как обсуждение законопроектов, проектов государственных программ, качества предоставления государственных услуг, строительство социально-значимых объектов и другие.

В связи с принятием Закона «Об общественных советах» 2 ноября 2015 года [103] основной формой общественного контроля в Казахстане стали общественные советы. Деятельность общественных советов при этом четко регламентирована и четко определены формы, которые будут носить общественный контроль. Четыре формы контроля будут заключаться: во-первых, это общественный мониторинг, во-вторых – общественные слушания, в -третьих это общественная экспертиза, которая будет затрагивать только экологические экспертизы, и наконец, четвертая форма контроля — это заслушивание отчетов. В связи с тем, что деятельность, порядок формирования и работы общественных советов определяются нормами Закона, то субъектами контроля могут быть общественные советы, созданные в его рамках. Неправительственные некоммерческие организации не могут быть отнесены к таковым, т.е. они не могут считаться общественными советами. Более того, организациям, ранее именовавшимся таковыми придется сменить свое название.

В соответствии с Законом общественные советы будут формироваться на одну треть из числа служащих государственных органов, во главе таких советов на республиканском уровне будут стоять первые руководители

государственных органов. По нашему мнению, такая расстановка членов общественных советов будет снижать степень общественного участия и влияния. Государственные служащие, входящие в такие общественные советы и руководители государственных органов в силу своих профессиональных обязанностей не могут одновременно представлять и общественные и государственные интересы, даже могут возникать так называемые конфликты интересов. Поэтому считаем недоработкой данного Закона в части формирования состав общественных советов. В остальном же, считаем, что данный Закон принят своевременно и направлен на дальнейшее развитие и повсеместное внедрение общественного контроля в Казахстане.

Действие данного Закона определенно способствует вовлечению все большего количества НПО и граждан в вопросы принятия решений по социально-значимым вопросам. Следует отметить, что в Законе прописаны как объекты, так и субъекты контроля. Регламентированы основные формы и механизмы осуществления общественного контроля. Этот документ является прорывным в своей отрасли, так как до его принятия, действия общественного контроля законодательно нигде не закреплялось. Теперь для каждого гражданина в отдельности и общественности, в целом, наступает новый этап в формировании государства подотчетного населению, где может найти свое отражение гражданская позиция каждого человека. Существуют разные виды общественного контроля: общественный мониторинг, общественные слушания, общественная экспертиза, заслушивание отчетов.

Общественный мониторинг подразумевает под собой системное наблюдение за объектами контроля с целью отслеживания и возможного предупреждения нарушений со стороны данных объектов. Целями мониторинга должны являться непрерывное отслеживание ежедневной оперативной деятельности объекта общественного мониторинга; разработка методов оценки деятельности государственных органов, мониторинг исполнения стратегических планов, бюджетных программ; выработка предложений и рекомендаций по результатам мониторинга [103].

В настоящее время в Республике Казахстан общественный мониторинг показывает, что данный вид общественного контроля очень популярен, нашел свое широкое распространение и приносит свои первые положительные результаты.

Можно перечислить множество уже проведенных общественных мониторингов, например, неправительственные организации проводят мониторинг закупки лекарственных средств. Несколько НПО начали проводить анализ системы государственных закупок лекарственных средств и обеспечения медикаментами в четырех городах Казахстана с целью увеличения эффективности и прозрачности предоставления бесплатной гарантированной медицинской помощи. Данный проект разработан и осуществляется Общественным фондом «Аман-саулык» и охватывает такие города как Алматы, Караганда, Семей и Кызылорда. Проект реализуется с непосредственным участием НПО, республиканских общественных объединений, международных и национальных экспертов в области лекарственного обеспечения [104].

Общественные слушания представляют собой форму общественного взаимодействия по вопросам местного значения. В ходе слушаний хозяйствующие субъекты, их инициировавшие разъясняют свои планы и намерения, презентуют и обосновывают свой проект. В ходе слушаний все заинтересованные участники имеют возможность высказаться по имеющимся у них замечаниям и внести свои предложения по изменению представленного проекта.

Проведение общественных слушаний может проводиться по любому вопросу, затрагивающему общественные интересы, но имеет обязательный характер, когда речь идет об экологической экспертизе проекта [105].

Одни из показательных и резонансных общественных слушаний в феврале 2014 года было обсуждение технико-экономического обоснования (ТЭО) перевода земель особо охраняемой природной территории Иле-Алатауского государственного национального природного парка в земли запаса для строительства горнолыжного курорта «Кок Жайлау». Ход слушаний проходил в обычном для данной формы общественного контроля порядке с презентацией ТЭО и заслушиванием всех заинтересованных сторон [106].

В Казахстане практика проведения общественных слушаний успешно прижилась. Например, в июне 2015 года в городе Павлодаре были проведены общественные слушания по резонансному проекту строительства завода по переработке и утилизации стойких органических загрязнителей (далее – СОЗ).

На слушания по данному проекту собралась общественность города в лице простых граждан, средства массовой информации, экологи, инициаторы проекта и организовавшие данные слушания представители исполнительной власти города. На обсуждение было вынесено два документа: проект технико-экономического обоснования строительства центра по переработке и утилизации СОЗ в Павлодаре, и предварительная оценка воздействия планируемого завода на окружающую среду. Как сообщается в прессе, проект строительства завода финансирует государство совместно со Всемирным банком с общей стоимостью инвестиций до 100 млн. евро. Кроме того, проект строительства завода активно обсуждается в Интернет-пространстве на сайте www.pavon.kz.

В процессе слушаний была озвучена позиция Управления недропользования окружающей среды и водных ресурсов Павлодарской области, которое по предварительной оценке воздействия данного проекта на окружающую среду выявило отсутствие в расчетах ТЭО оценки воздействия выбросов в атмосферу данного завода. Также разработчиками проекта не представлены расчеты по загрязняющим веществам, образующимся в ходе сжигания веществ, содержащих стойкие органические загрязнители (СОЗ).

Поэтому, по результатам общественных слушаний данного проекта, акиматом Павлодарской области, было принято решение о возвращении его на доработку с последующим обязательным вынесением его на повторное открытое обсуждение [107].

В научной литературе термин общественная экспертиза понимается как исследование какого-либо вопроса в области специальных знаний с

обязательным предоставлением заключения по теме исследуемого вопроса. Общим же для всех видов экспертиз является то, что исследования в рамках данной экспертизы обязательно предполагает ссылку на определенный порядок их проведения и назначения в определенных законах и нормативно-правовых актах. Целью проводимых экспертиз является поиск и принятие наиболее целесообразного решения поставленных задач.

Общественная экспертиза является весьма важной формой сотрудничества гражданского общества и органов государственной власти. Под общественной экспертизой принято понимать деятельность общественного сектора по изучению и анализу с последующей оценкой законопроектов, а также действующих нормативных правовых актов государства. Кроме того, общественная экспертиза направлена на анализ реализуемых социально-экономических программ, практики правоприменения [108].

В Казахстане общественная экспертиза будет проводиться только по вопросам экологического характера. В настоящее время данная форма общественного контроля также нашла свое повсеместное распространение, что обусловлено обязательностью ее проведения.

Практика заслушивания отчетов по итогам деятельности государственных органов исполнительной власти на постоянной основе проводят акимы городов и областей всех уровней, а также руководители государственных органов. В основном вопросами, выносимыми на заслушивание отчетов являются вопросы использования бюджетных средств, вопросы жилищно-коммунального характера, вопросы исполнения бюджетных программ, вопросы здравоохранения т.д. Информация о предстоящих отчетах доступна на сайтах государственных органов, широко анонсируется в печати и средствах массовой информации. На отчетных встречах традиционно присутствует широкая общественная масса, средства массовой информации. Руководители и акимы, презентующие отчеты, отвечают на вопросы присутствующих, если ответ на вопрос требует сбора дополнительной информации, то он ставится на контроль, и в последующем доводится до заявителя.

Таким образом, видно, что все формы общественного контроля нашли свое практическое применение и являются надежным и практически основным методом обратной связи между государством и обществом. Каждая из форм общественного контроля отвечает современным требованиям и подходам к построению эффективного диалога между представителями общественности и государственной власти с целью решения наиболее общественно значимых и резонансных вопросов и устранения социальной напряженности.

В системе становления и развития общественного контроля в Казахстане, как и во всем мире, огромную роль стали играть информационные технологии. Невозможно переоценить их роль в плане построения подотчетного государства, например, при формировании «Правительства для граждан», услуги которого будут предоставляться полностью в электронном виде.

Информационные технологии – мощный инструмент изменения отношений между государством и обществом. В каждой конкретной стране применение этого инструмента в процессах управления и общественного

контроля складывается на базе разных культурно-исторических условий, сложившихся установок, актуальных проблем и т.д.

Ранее полноценная реализация общественного контроля была затруднена значительными информационными, временными и материальными препятствиями, а также трудностями соединения систем правительства и общества. Теперь, когда Интернет стал платформой встречи для граждан и государства, теоретически возможно участие всех.

Взаимовлияние государства и Интернета друг на друга – предмет отдельного поля исследований современной политологии. Мы имеем дело с революционным увеличением способности общества видеть процесс работы государственной машины и высказываться по этому поводу [109].

В связи с этим, можно выделить еще одну форму общественного контроля как выражение общественного мнения. Общественное мнение сегодня, как никогда, на пике актуальности. Все мы можем наблюдать тенденцию, когда самые проблемные вопросы в общественно-политической, культурной экономической областях получают широкий общественный резонанс и вынуждают органы государственной власти незамедлительно реагировать, принимать решения и доводить свои решения до общественности в короткие сроки. Площадкой для такого диалога выступает Интернет в виде социальных сетей, сайтов государственных органов, сайтов новостных агентств, блогов.

Происходит тенденция эволюции общественного сознания казахстанского общества, когда каждый гражданин знает и понимает, что даже мнение одного человека является важным и создает общественное мнение, которое приобретает реальную силу.

Интернет предоставляет в руки государству огромный ресурс контроля. Теперь вся жизнь гражданина, вся полнота его социальных контактов благодаря развитию технологий может быть зафиксирована, сохранена и доступна государственным органам. Более того, управление самим Интернетом находится в компетенции государства (ведущего как электросетями, так и законодательством, описывающим место и возможности Интернета внутри государства).

При всей привлекательности общественного контроля на просторах Интернета, существует проблема информационного неравенства, когда даже в эпоху бурного развития информационных технологий, часть населения страны все же остается вне пределов охвата Интернета и не имеет доступа к нему (в основном в сельской местности). Это связано, как с большой территорией страны, так и финансовыми возможностями государства.

Кроме того, информационная грамотность населения также имеет дисбаланс, когда старшее поколение по сравнению с молодежью отстает в плане владения компьютерными навыками.

По опыту стран, где развитие информационных технологий в сфере общественного контроля распространилось на несколько лет ранее, видно, что возникают такие проблемы как увеличение объемов информации.

На первый взгляд проблема несущественная, но за этим стоит увеличение объема запроса граждан, увеличение количества жалоб со стороны граждан, что

требует увеличения штата сотрудников для оперативного реагирования, а именно: различного рода службы технической поддержки, операторов-консультантов, создание «колл – центров», «горячих» телефонных линий, телефонов доверия и т.д. Все это ведет к увеличению обслуживающего аппарата, а в конечном итоге к увеличению бюджетных затрат.

Справедливости ради надо сказать, что экономия обеспечивается за счет оптимизации государственного аппарата чиновников и уменьшением бумажного документооборота в пользу электронного. Общественный контроль в Казахстане сегодня перешагнул от ступени становления в активную фазу реализации, чему способствовали принятие ряда законов, затрагивающих общественный контроль. Это и закон «Об общественных советах», Закон РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях НПО в Казахстане». Это стало возможным не только благодаря инициативе государства в процессе совершенствования системы государственного управления, но и процессу демократизации самого общества. Именно общество достигло своего развития в той степени, когда оно чувствует непосредственно ответственность в деле участия в государственном управлении. Общество знает о своих правах и понимает, что от его участия в том числе, сегодня зависит принятие или непринятие значимых решений.

Нельзя не отметить, что живя в эпоху информационного века, большую лепту в дело распространения общественного контроля внесли информационные технологии, которые во многом упростили этот процесс и открыли новые формы доступа, диалога и обратной связи между субъектами и объектами общественного контроля [110].

Общественный контроль открывает возможности участия в процессах принятия решений государственными органами, процессе непосредственно реализации данных решений, дальнейшим контролем и оценкой результатов.

Однако, наряду с положительными тенденциями в институционализации общественного контроля в управлении качеством услуг НПО, следует отметить острую необходимость в принятии Закона «Об общественном контроле», который должен быть направлен на регулирование всех взаимоотношений в данной сфере. Общественный контроль как новое выражение гражданской ответственности казахстанского общества требует совершенно определенного правового поля, которое лишь косвенно затронуто в законах «Об общественных советах» и «О государственных услугах».

Необходимы юридические нормы, отражающие принципы, формы, а также ответственность как субъектов, так и объектов общественного контроля. К субъектам общественного контроля могут быть отнесены общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, некоммерческие негосударственные организации, граждане, инициативные группы, осуществляющие общественный контроль [111].

2.2 Анализ сфер деятельности и объемов услуг казахстанских неправительственных организаций

Как обозначено в параграфе 1.2, НПО – это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками. Как показывают многочисленные исследования, без вмешательства НПО игнорировались бы актуальные для общества проблемы. Однако, результаты исследования показали, что не все НПО являются поставщиками услуг, и активными участниками реального сектора экономики.

В Казахстане по состоянию на декабрь 2016 года, по данным Министерства по делам религий и гражданского общества Республики Казахстан количество НПО составляет 18 092 единиц. Это все те организации, которые относятся к некоммерческим, за исключением политических партий, религиозных объединений и профсоюзов. Из них сдают какую-либо форму налоговой отчетности, по официальным данным, около 13 тысяч НПО, 9 тысяч НПО фактически не работают и существуют лишь на бумаге [112].

В связи с этим, самой доступной информацией, размещенной на официальном сайте «Министерства по делам религий и гражданского общества» является лишь информация о количестве зарегистрированных НПО в разрезе регионов (таблица 3).

Таблица 3 – Количество зарегистрированных НПО в разрезе регионов по состоянию на январь 2016 года

Регионы	Количество НПО, (ед.)
1	2
Акмолинская область	1002
Актюбинская область	508
Алматинская область	790
Атырауская область	588
Восточно-Казахстанская область	713
Жамбылская область	713
Западно-Казахстанская область	656
Карагандинская область	1035
Кызылординская область	831
Костанайская область	962
Мангистауская область	424
Павлодарская область	792
Северо-Казахстанская область	308
Южно-Казахстанская область	542

Продолжение таблицы 3

1	2
г. Алматы	5863
г. Астана	2365
Всего	18 092
Примечание – Официальный сайт «Министерства по делам религий и гражданского общества РК»	

Количественный анализ данных таблицы 2 позволяет определить, что наибольшее количество зарегистрированных НПО приходится на г. Алматы, что может быть объяснено как большой численностью населения города, большей деловой активностью населения и большим присутствием международных организаций и представительств. Далее, закономерно, следует г. Астана, как самая молодая и динамично развивающаяся столица мира. Далее по регионам лидируют Карагандинская и Акмолинская области, также одни из самых задействованных по деловой активности населения регионов ввиду близости к столице, а также по развитости в индустриально-промышленной отрасли. Остальные регионы распределены относительно равномерно, что свидетельствует о некоем пропорционально продуманном распределении НПО, в соответствии с потребностями общества. Однако, из всех представленных регионов, самыми низкими показателями зарегистрированных действующих НПО являются Северо-Казахстанская и Мангистауская области. Это можно объяснить малочисленностью регионов и низкой активностью населения.

Однако данная статистика является немного искаженной и неточной, так как не все некоммерческие организации можно отнести к НПО в силу их экономической ориентированности и специфики законодательства. Даже на сегодняшний день статистические данные не предусматривают учет НПО, и существует ряд недоработок по выявлению субъектов, относящихся к НПО. То есть нет точного ранжирования и критериев НПО (часто их просто причисляют к некоммерческим организациям) поэтому критериальные признаки НПО представленные в работе в параграфе 1.2 могут быть применены в определении сущности НПО. До сих пор признаки точно не определялись, поскольку, до последнего времени, НПО не занимали в экономических показателях существенных объемов.

В Законе «О некоммерческих организациях» предусматривается 11 организационно-правовых форм негосударственных организаций. Однако, совершенно очевидно, что к НПО никак нельзя отнести государственные учреждения, адвокатские коллегии, потребительские кооперативы, палаты аудиторов и др. Соответственно при таком учете количество НПО будет намного меньше, чем по данным официальной статистики.

В основном погрешности в статистическом учете связаны с объективными причинами. Большая часть НПО существует не долго, со сроком «жизни» менее 5 лет. Ежегодно ряд предприятий некоммерческого сектора прекращают свою

деятельность, но в основном фактически, нежели юридически, т.е. они не затрудняют себя процессом ликвидации. Однако на смену им регистрируются новые НПО. В этой связи данные по численности НПО быстро теряют свою актуальность. Помимо этого, в числе НПО немало организаций, существующих только на бумаге, на деле не функционирующих, тем самым, также не способствуя объективности статистических данных. На IV и V Гражданских форумах были подняты вопросы по разработке механизма выявления и дальнейшей ликвидации бездействующих НПО, искажающих статистические данные. Ниже в соответствии с рисунком 1, наглядно видна тенденция роста численности НПО за последние 14 лет.

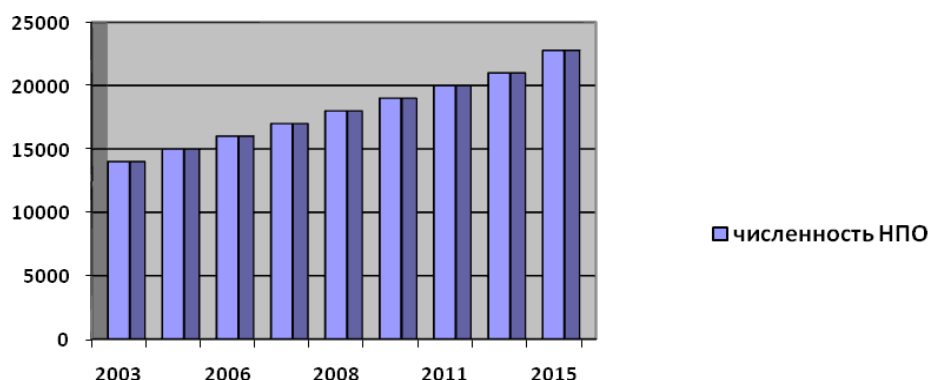


Рисунок 1 – Динамика количества зарегистрированных некоммерческих организаций, в тыс., период с 2003-2015 годы

Примечание - Данные Комитета по статистике Республики Казахстан

Из рисунка 1 наглядно видна устойчивая тенденция роста количества зарегистрированных НПО. Особенно заметно, что рост количества НПО начинается с 2007 года и достигает своего пика в 2010 году, что можно связать с принятием в 2005 году Закона «О государственном социальном заказе». Закон позволил значительно увеличить приток финансирования НПО. Также тенденция роста зарегистрированных НПО связана с благоприятным правовым режимом и относительно малыми размерами пошлин по регистрации.

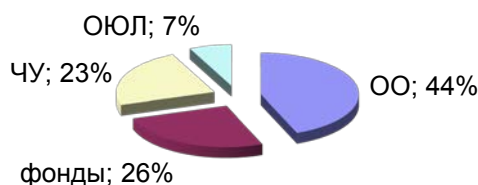


Рисунок 2 - Доли зарегистрированных некоммерческих организаций в организационно-правовых формах, %, 2012 год

Примечание - Данные Комитета по статистике Республики Казахстан

Из рисунка 2 видно, что наиболее многочисленной формой регистрации НПО являются общественные объединения (44%), на втором месте по популярности идут фонды (26%), на третьем – частные учреждения (23%), и на последнем месте – объединения юридических лиц (7%).

Совершенно очевидно, что общественные объединения являются на сегодня самой удобной организационно-правовой формой регистрации НПО, что по нашему мнению, обусловлено более легким процессом учреждения, регистрации, управления и ликвидации.

Рост числа фондов связан с развитием благотворительности в Республике Казахстан. Также, большое количество фондов говорит о том, что их учредители готовы брать на себя обязательства по публикации отчетов о своей деятельности в печати, проведение ежегодных аудиторских проверок. Однако следует заметить, что эти обязательства не являются добровольным изъявлением учредителей фондов, а вытекают из требований при их регистрации.

Объединения юридических лиц также занимают определенную часть в доле зарегистрированных НПО.

В соответствии с рисунком 3, составленной на основе данных Комитета по статистике РК, наглядно видно, что наибольшее количество НПО зарегистрировано в г. Алматы (24%), в Южно-Казахстанской области (8%) и Карагандинской области (8%). Большое число НПО зарегистрировано в южных областях страны: Южно-Казахстанская (8%), Жамбылская (5%) и Кызылординская области (3%).



Рисунок 3 - Распределение действующих НПО по направлениям деятельности

Примечание - Официальный сайт «Министерства по делам религий и гражданского общества РК» по состоянию на январь 2016 года

Далее большинство зарегистрированных НПО приходится на Восточно-Казахстанскую, Карагандинскую, Акмолинскую и Костанайскую области. Минимальные показатели численности НПО отмечаются в Актюбинской, Западно-Казахстанской, Мангистауской и Атырауской областях. Очевидно, что территориальный аспект количества зарегистрированных НПО во многом связан с количеством населения, проживающего в данных областях, и с инвестиционной политикой в этой сфере. Так, например, значительный процент в общей доле проектов международных программ и грантов оседает в г. Алматы, что способствует росту числа НПО на его территории.

Для анализа сфер деятельности в которых задействованы НПО, также интересны данные «Министерства по делам религий и гражданского общества РК» по распределению действующих НПО по направлениям деятельности.

Как видно из данных рисунка 3, НПО, работающие по нескольким отраслям, так называемые универсальные НПО, занимают порядка 40 процентов от всех действующих в Казахстане НПО на период декабрь 2016 года, т.е. это почти половина. Далее по убывающей идут НПО, занимающиеся поддержкой молодежи (11%), образованием и наукой (8%), поддержкой социально уязвимых слоев населения (8%), защитой прав и правовых интересов граждан и организаций (7%), защитой здоровья граждан (7%), охраной окружающей среды (4%) и т.д.

Несмотря на то, что список услуг НПО весьма широк и разнообразен (включает в себя 123 позиции) – от образовательных и информационных до реабилитационных, лидируют НПО образовательного направления, акцент на работе с детьми и молодежью – результат последних лет развития третьего сектора. В последние 4-5 лет заметно активизировалась деятельность НПО по реализации разного рода образовательных проектов, причем часто под образовательной понимается деятельность не основная, а сопутствующая основной специализации организации. Например, образовательные программы в сфере экологии, борьбы с социальными болезнями – наркоманией, девиантным поведением, в сфере здравоохранения и т.д.

Картина в общем неутешительная с позиции, если рассматривать непрофильность основной массы действующих НПО. Непрофильные НПО, как правило, создаются под определенный проект или же реализуют все проекты подряд, которые удастся получить через государственный социальный заказ. Такая многоплановость наносит серьезный урон качеству оказываемых ими услуг, так как данные НПО не сфокусированы на решении определенной социальной задачи. Социальный эффект от деятельности многопрофильных НПО во временной оценке не носит положительного характера и не аккумулируется в обществе. Их цель скорее коммерческая т.е. извлечение прибыли от участия в государственном социальном заказе, нежели некоммерческая, как этого требует данная сфера. В этой связи в параграфе 3.2 нами даются определенные предложения по решению сложившейся действительности функционирования многопрофильных НПО, к тенденции их уменьшения или перепрофилирования в НПО с конкретно заданной миссией и задачами [113].

На рисунке 4 наглядно представлено, что основными получателями услуг НПО, так сказать клиентами, являются городские жители (16,5%), что совершенно оправдано, с точки зрения большей вовлеченности городских жителей в общественную деятельность. Далее по ранжированию с почти одинаковыми показателями следуют сельские жители (15%) и государственные органы областного уровня (15%). Не отстают и получатели государственных органов городского/районного уровня с показателями в 14,0%. Затем получателями идут другие НПО (12,0%), бюджетные организации, учебные заведения (10,0%), государственные органы республиканского уровня (7,5%). Таким образом, выделяются три основных бенефициара услуг НПО: это государственные органы различного уровня, которые получают их посредством государственного социального заказа, на втором месте идут городские жители, на третьем – сельские. Остальные получатели хоть и занимают намного меньше от объемов услуг НПО, но являются очень важными бенефициарами с позиции разнонаправленности деятельности НПО.

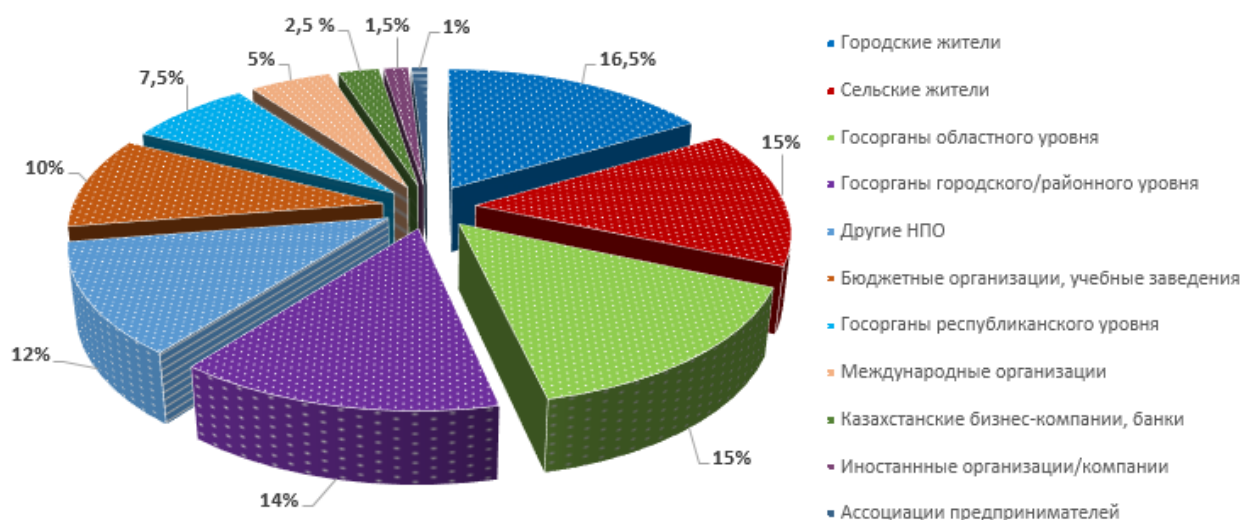


Рисунок 4 - Конечные получатели - бенефициары деятельности НПО по состоянию на октябрь 2015 года

Примечание - Данные Комитета по статистике РК

Анализ деятельности НПО в Казахстане будет неполным без аналитики в области источников и объемов финансирования. Финансирование социально значимой деятельности является достаточно распространенной практикой во всем мире. Начало финансирования НПО из бюджета, было положено с принятием программы государственной поддержки НПО на 2003-2005 годы.

Принятый в 2005 году Закон «О государственном социальном заказе» открыл новую страницу в истории взаимодействия государства с неправительственным сектором. Закон о государственном заказе стал основой партнерства государства и НПО [104].

В 2003 году финансирование из государственного бюджета (республиканского и местного) НПО составил 11 млн. тенге и 4,7 млрд. тенге в 2012 году (рисунок 5).

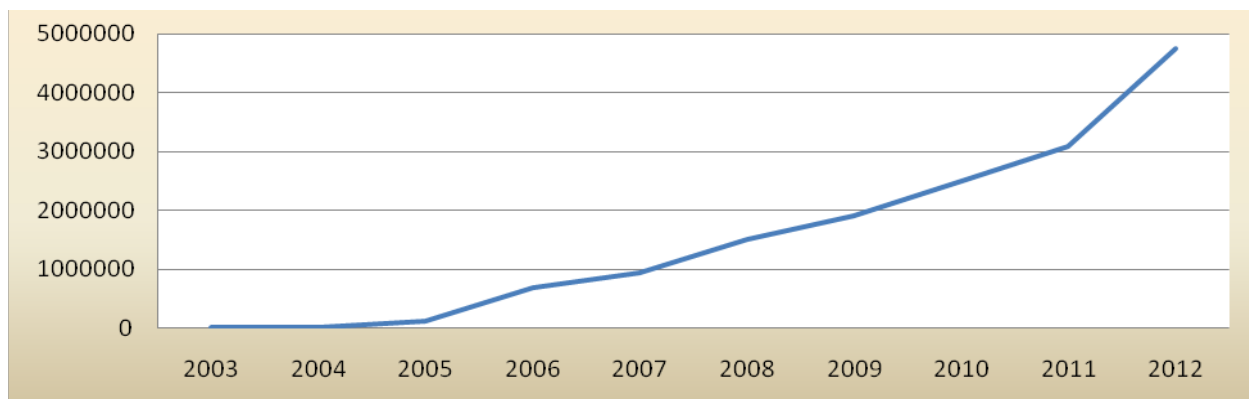


Рисунок 5 - Объем государственного социального заказа, млн. тенге, за период 2003-2012 годы

Примечание - Данные Комитета по статистике Республики Казахстан

Системному росту финансирования положило начало принятие Закона РК «О государственном социальном заказе» в 2005 году. Это позволило увеличить объем бюджетных средств, направляемых на поддержку деятельности НПО. Объем выделенных бюджетных средств в 2005-м уже составил 112 млн. тенге, то есть, ассигнования выросли в сравнении с 2003-м годом в 427 раз. Неуклонный и значительный рост бюджетных ассигнований свидетельствует о все большем делегировании полномочий со стороны государственных органов неправительственному сектору. Однако такое финансирование должно вести за собой определенную финансовую дисциплину, контроль и мониторинг. К сожалению, как показывает практика, контроль и мониторинг за услугами НПО не ведется. Пути решения данной проблемы предложены нами в параграфе 3.2 работы.

Таким образом, на объем финансирования сильное влияние имело принятие Закона РК «О государственном социальном заказе», следовательно автор акцентирует свое внимание на трактовку этого понятия: государственный социальный заказ - форма реализации социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней, обеспеченных за счет бюджетных средств, посредством заключения договора на осуществление государственного социального заказа, где поставщиком выступает неправительственная организация [56].

Значительный рост государственного социального заказа позволяет НПО принимать активное участие в реализации социально значимых проектов на постоянной основе.

Источниками финансирования государственного социального заказа являются республиканский и местный бюджеты. На республиканском уровне

государственный социальный заказ размещается в основном на организацию и проведение мероприятий республиканского значения, на местном уровне, каждая область закладывает средства на проекты, реализуемые в областном масштабе (рисунок 6).

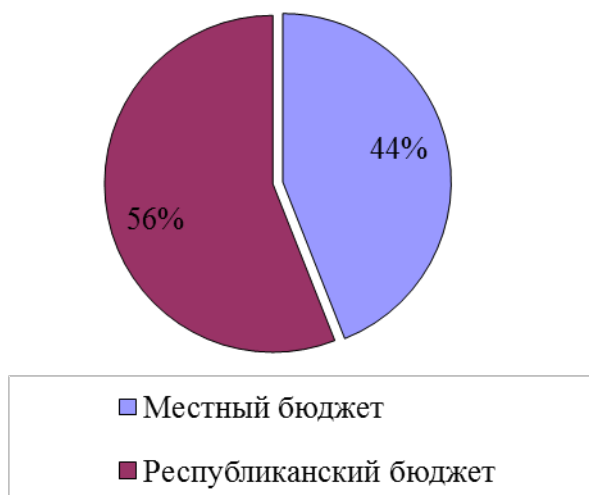


Рисунок 6 - Доли республиканского и местного бюджетов в общем объеме государственного социального заказа, за период 2003-2012 годы

Примечание - данные Комитета по статистике РК

В то же время, государственный социальный заказ не ограничивает участие НПО в конкурсах социально значимых проектов на республиканском уровне. И, как показывает практика, государственный социальный заказ на республиканском уровне реализуют НПО со всех регионов страны.

В общем объеме выделенных средств на выполнение государственного социального заказа, средства, выделенные из республиканского бюджета, составили 56%, а из местного 44%, что свидетельствует об отсутствии перекосов и практически равном финансировании на республиканском и местном уровнях.

Общий объем государственного социального заказа за период 2003-2011 годы составил 8738783 тенге. Также выросло количество центральных государственных органов, выделяющих средства на реализацию государственного социального заказа. С 2003 по 2005 годы только Министерство культуры и информации размещало государственный социальный заказ на республиканском уровне.

За период 2003-2012 годы в общей структуре государственного социального заказа доминировало Министерство культуры и информации, доля которого составила 50% финансирования. На второй позиции Министерство образования и науки РК, осуществлявшее распределение четверти (25%) средств госзаказа по линии департамента молодежной политики среди молодежных объединений. Третью строчку «рейтинга» занимает Министерство здравоохранения РК – 13% от всего объема государственного социального

заказа, затем Министерство труда и социальной защиты населения 10%. Роль остальных министерств и ведомств в настоящее время составляет мизерные величины (рисунок 7).

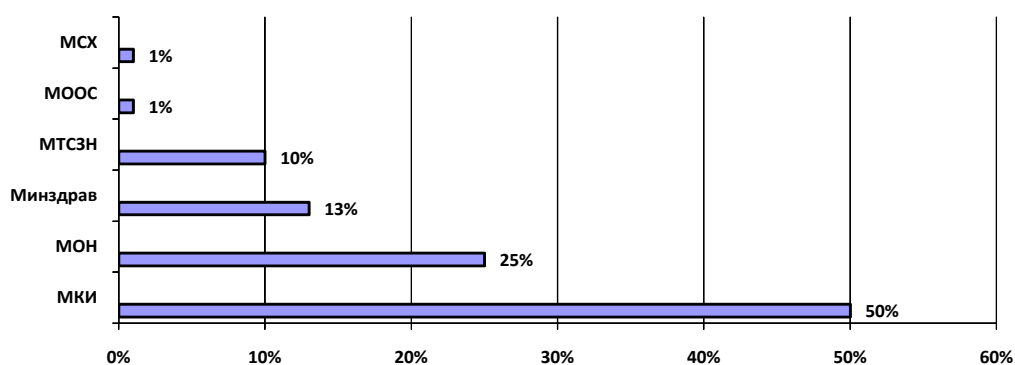


Рисунок 7 - Доли финансирования центральных исполнительных органов государственного социального заказа, в млн. тенге за период 2003-2012 годы

Примечание - Данные Комитета по статистике Республики Казахстан

Например, Министерство здравоохранения РК начало выделять средства на государственный социальный заказ только в 2011 году, хотя и в значительных объемах - более 500 млн. тенге в 2011 и 600 млн. тенге в 2012 году. Министерство охраны окружающей среды начало выделять средства на государственный социальный заказ в 2006 году, но в общем объеме их доля составляет 1%, потому что общий объем выделенных средств за 2003-2012 годы составил 43,8 млн. тенге, и с 2008 по 2011 годы министерство не размещало государственный социальный заказ.

Ключевые позиции в исполнении государственного социального заказа изначально занимало Министерство культуры и спорта РК (ранее Министерство культуры и информации РК) в качестве основного исполнителя и инициатора государственной поддержки НПО. Министерство культуры и спорта – единственный государственный орган, выделявший средства на государственный социальный заказ за весь период 2003-2012 годы. До 2010 года продолжался неуклонный рост объемов выделяемого МКС РК государственного социального заказа. Пик роста объемов государственного социального заказа приходится на 2010 год, когда было выделено 1,2 млрд. тенге, рост в 112 раза по сравнению с 2003 годом.

В 2011 году происходит более чем двукратное снижение объемов государственного социального заказа в сравнении с предшествующим периодом: объем выделенных средств составлял 500 млн. тенге. Однако, снижение объемов выделяемых средств никак не умаляет роли Министерства культуры и спорта в вопросах взаимодействия с НПО, что подтверждается закреплением за Министерством статуса уполномоченного органа в сфере взаимодействия с НПО в 2015 году, в связи с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики

Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций». Определение Министерства культуры и спорта уполномоченным органом в сфере взаимодействия с неправительственными организациями явилось вполне закономерным шагом, учитывая, что данное министерство основной госорган идеологической сферы, частью которой является гражданское общество.

Не менее важным фактором снижения объемов государственного социального заказа в 2011-2012 годы является развитие отраслевого государственного социального заказа, его диверсификация [114]. Логика развития гражданского общества требует многопрофильного подхода государства к становлению третьего сектора. Учитывая социальные функции НПО - каждый государственный орган на центральном уровне может и должен взаимодействовать с институтами гражданского общества по своему направлению деятельности. Соответственно, другие центральные органы начали активно размещать государственный социальный заказ, снимая тем самым бремя с Министерства культуры и спорта РК.

Множество общественных организаций, действующих сегодня в Казахстане, можно классифицировать по разным основаниям, в т.ч. и по содержанию (роду, виду, сфере, направлениям и т.п.) деятельности. При этом определить направления деятельности организаций однозначно довольно сложно. Например, как показывает исследование, организация, специализирующаяся на оказании услуг семьям с детьми-инвалидами, может оказывать своим клиентам целый спектр различных услуг, включая медицинские, консультационно-правовые, образовательные и т.п. В то же время образовательная организация может оказывать услуги самым разным потребителям по самым разным предметам. Довольно много НПО являются многопрофильными по виду деятельности, хотя есть и исключения (например, общества любителей животных).

На сегодняшний день в Казахстане НПО действуют в различных сферах жизнедеятельности общества. Очевидно, что результаты деятельности и качественное предоставление услуг НПО приобретают все более значимый характер. Это подтверждается и возрастающими объемами финансирования из государственного бюджета. Это означает, что государство уже на постоянной основе готово и внедряет политику тесного взаимодействия с НПО и делегирует часть своих полномочий гражданскому сектору. Однако такое доверие должно подкрепляться некой гарантией государства по показателям качества делегируемых услуг НПО, как если бы эти услуги предоставлялись самим государством. В этой связи, когда государство уже не должно и не может осуществлять контроль, общество само должно участвовать в контроле за качеством услуг НПО. Это тем более справедливо, так как основным получателем услуг являются сами граждане. Анализ показал, что действующие НПО заняты во всех социально-значимых сферах, что является положительным моментом в общей картине функционирования НПО. На сегодняшний день видим, что весь спектр социально значимых вопросов охвачены деятельностью НПО (образование, молодежная политика, гендерные вопросы, социальная

реабилитация, юридическая помощь, экологические проблемы и многое другое).

Анализ по территориальному распределению функционированию НПО показал логичное количественное распределение НПО по территории Казахстана в соответствии с численностью и гражданской активностью населения, а также близостью к деловым центрам страны (наибольшее концентрирование в городах Алматы, Астана, регионах – Карагандинской, Акмолинской, Костанайской областях и наименьшее количество в Северо-Казахстанской и Западно-Казахстанской областях).

Проведение анализа по географическому распределению НПО позволило также увидеть, что основным получателем услуг НПО являются государственные органы республиканского, городского и районного уровней. Государственный социальный заказ позволил неправительственным организациям не зависеть от грантов и самим, проявляя инициативу выступать в конкурсах по реализации различных социальных проектов. Это дало определенную финансовую независимость и открыло новые возможности для дальнейшего увеличения количества вновь создаваемых НПО, так как появилась уверенность в «завтрашнем дне» и перспектива дальнейшего развития на постоянной основе.

Также по данным Рисунка 4 видно, что получателями услуг НПО являются не только городские, но и сельские жители. Это особенно важно, так как именно из сел в Казахстане идет внедрение практики самоуправления. Начало элементов самоуправления на селе началось с выборности акимов. За годы выборности акимов районного значения можно с уверенностью констатировать успешность этой инициативы. Таким образом, село на сегодняшний день является наиболее удобной и проверенной площадкой для реализации инициатив гражданского общества. Села, как наиболее компактные населенные пункты с небольшим количеством жителей, где многие знакомы друг с другом и все проблемы на виду, и даже зачастую являются общими для всех, являются идеальной моделью для решения проблем усилиями гражданского общества.

Рисунок 7 позволил нам определить, что из всех центральных государственных органов, наибольшее количество социальных проектов с НПО посредством государственного социального заказа реализовало Министерство культуры и спорта РК (ранее – Министерство культуры и информации РК), Министерство образования и науки РК, Министерство здравоохранения РК и Министерство труда и социальной защиты населения РК. Это вполне закономерно, учитывая, что весь социальный блок закреплен за этими Министерствами. Исходя из наибольшей заинтересованности в эффективном взаимодействии с гражданским сектором данных Министерств нами в параграфе 2.3. даются ряд предложений совершенствованию работы данных государственных органов и НПО. Также, необходимо отметить, что вновь образованное Министерство по делам религий и гражданского общества является преемником Министерства культуры и информации РК, в части реализации проектов с неправительственным сектором. И теперь, дальнейшая

реализация политики развития взаимодействия государства и некоммерческого сектора ляжет на новое Министерство.

Итогом анализа сфер деятельности и объемов услуг казахстанских неправительственных организаций является вывод о том, что в настоящее время деятельность НПО распространена по всей территории республики, имеет широкий охват как городского, так и сельского населения, сферы деятельности затрагивают все социально-значимые сферы жизнедеятельности, в рамках государственного социального заказа выделяются огромные ассигнования на реализацию проектов НПО. Но наряду с этим встают ряд вопросов, касающихся самих НПО, как поставщика услуг. Во-первых, это многопрофильность НПО, в ущерб качеству услуг. Во-вторых, отсутствие мониторинга и контроля качества услуг со стороны бенефициаров. В-третьих, отсутствие четкого понимания самих НПО о подконтрольности и подотчетности не только перед заказчиками, но и перед получателями услуг. В-четвертых, непрозрачность деятельности НПО.

Чтобы понять и оценить из первоисточника как сами НПО оценивают на сегодняшний день свою деятельность в вопросах общественного контроля качества предоставляемых услуг, необходимо провести экспертный опрос в казахстанских НПО.

2.3 Оценка субъектов общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций

Для дальнейшего нашего исследования общественного контроля сферы качества услуг НПО было проведено социологическое исследование, где применялся такой метод исследования как опрос. Были опрошены руководители и активисты казахстанских НПО.

Методом сбора данных в исследовании является интервьюирование (опрос). Всем потенциальным участникам для ознакомления был направлен сценарий, содержащий 11 вопросов для обсуждения (Приложение А) и материал - составленные автором обзор литературы, по обсуждаемым вопросам.

Интервью с открытыми вопросами, полуструктурированное проводилось по телефону. При обработке полученной информации использовались качественные методы анализа – прежде всего, потому, что при использовании качественных методов анализа количество респондентов может быть невелико и статистический анализ данных, как правило, не проводится; качественный подход не может и не должен выдавать статистически значимые результаты; результаты качественного исследования в силу своей структуры более легко поддаются интерпретации (объяснению причинно-следственных связей), чем результаты количественного.

Главный вопрос опроса: будет ли внедрение в практику управления казахстанскими организациями НПО общественного контроля деятельности НПО способствовать повышению качества их услуг?

В интервью участвовали 180 руководителей и активистов казахстанских НПО, принимавших участие в выполнении государственного социального заказа в различных регионах Казахстана.

Условиями участия респондентов в интервью были:

– добровольность, всем потенциальным участникам предварительно направлялся сценарий, содержащий вопросы для обсуждения, и материал, после ознакомления с которыми ими принималось решение об участии/неучастии в интервью;

– анонимность, неразглашение личных данных и любой информации в привязке к наименованию НПО, где работают респонденты.

Как показывает практика, все казахстанские НПО можно разделить на следующие четыре группы:

1. НПО, фактически не осуществляющие никакой деятельности, существующие только «на бумаге».

2. НПО, существующие несколько лет и постоянно осуществляющие профильную деятельность.

3. НПО, созданные для выполнения конкретного государственного социального заказа и прекращающие свою деятельность (переходящие в категорию «спящих») после окончания периода его финансирования.

4. Сельские НПО

Авторы исследования «Индекс устойчивости казахстанских НПО» Агентства США по международному развитию в партнёрстве с Ассоциацией Развития Гражданского Общества «АРГО» считают, что НПО, постоянно осуществляющих профильную деятельность» в Казахстане всего около 2 тыс. Одна из причин этого смена поколений, многие руководители НПО, накопившие опыт в конце 90-х прекращают свою деятельность. Новые руководители часто не имеют адекватных финансовых и организационных навыков и предпочитают другой формат деятельности НПО – «одноразовый».

НПО, созданных для выполнения конкретного государственного социального заказа и прекращающие свою деятельность после окончания периода его финансирования подавляющее большинство, около 50 тыс. Несмотря на то, что такие НПО в целом, соответствует требованиям законодательства касающегося внутренней политики, трудовых контрактов и оплачиваемых сотрудников, они часто имеют весьма слабый организационный потенциал. Как правило, в таких НПО один человек является и директором, и единственным сотрудником [115].

Сельским НПО также присущи множество специфических черт. Согласно принятой на Западе классификации структур гражданского общества, казахстанские сельские НПО могут быть отнесены к «организациям местных сообществ» (community-based organizations), которые работают с населением, глубоко осведомлены о его потребностях, интересах, проявляют высокую степень энтузиазма и приверженности своей миссии. Наиболее востребованы в практике деятельности сельских общественных организаций информационно-консалтинговые, правовые, образовательные, а также услуги, связанные с развитием сельских общин, микрокредитованием, с созданием рабочих мест.

Максимальная активность сельских НПО проявляется в южных регионах страны. Наибольшую активность проявляют сельские НПО в сфере развития предпринимательства, фермерства, прав водопользователей. Сельские НПО Казахстана выполняют социально значимую роль в сельском сообществе, способствуя развитию социальной активности, усилению солидарности и интегрированности сельского социума. Наиболее интенсивное взаимодействие сельские НПО осуществляют с населением, местной властью и городскими НПО. Сельские НПО пользуются авторитетом среди неформальных сельских объединений, структур исполнительной власти, образовательных учреждений [116]. В то же время сельским НПО, присущ дефицит человеческих, финансовых, информационных ресурсов, недостаток знаний и навыков в области менеджмента и некоммерческого маркетинга, социальная пассивность, коммуникационные проблемы, недостаток знаний в привлечении средств, препятствуют эффективной деятельности сельских неправительственных организаций. Сельские НПО зависят от отношения местного акимата и региональных чиновников.

По данным исследования И. Жумабекова (2006), на формирование НПО на селе оказывал влияние ряд факторов, в том числе: деятельность международных донорских структур (20,9%), городских НПО (16,1%), социально экономическая ситуация (13,3%). Ключевыми характеристиками сельских НПО являлись: локальность (16%), неустойчивое организационно-финансовое положение (11,1%), сильные лидеры (9%), универсальный, неформальный тип деятельности, отсутствие сетевых структур (8,3%), наличие социальной поддержки населения (7,6%) [116].

В последние годы организационное и финансовое состояние сельских НПО заметно улучшилось. Тем не менее, по мнению авторов «Национального доклада о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане», развитие гражданских инициатив на селе остаётся одной из нерешённых проблем [101].

Исходя из этого, НПО, в которых работают респонденты, принявшим участие в нашем опросе, мы разделили на три группы:

- НПО, принимавшие участие в выполнении государственного социального заказа на протяжении не менее 3-х лет, назовем их «профи»;
- НПО, созданные под конкретный государственный социальный заказ, так называемые «однозадачные» НПО;
- сельские НПО, ведущие свою деятельность в сельской местности и населённых пунктах с численностью не более 30 тыс. чел., вне зависимости от опыта выполнения ими государственного социального заказа.

О том, что возможны три различные трактовки понятия «общественный контроль», представлено в параграфе 1.1. Респонденты были ознакомлены с этим текстом. Однако, отвечая на вопрос, они руководствовались, прежде всего, собственными, сформировавшимися ранее, представлениями о том, что общественный контроль – это особая миссия и привилегия. Большинство респондентов считает, что НПО просто по факту своего создания могут контролировать деятельность власти и крупного бизнеса. Мы затрудняемся

объяснить, почему особенно приверженными этой точки зрения оказались руководители сельских НПО (рисунок 7).

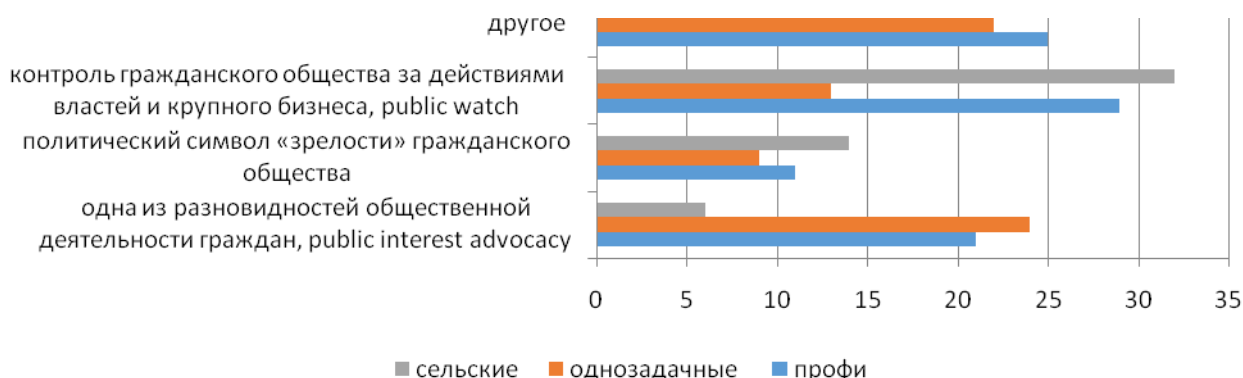


Рисунок 8 - Ответы на вопрос: «В чём, по Вашему мнению, заключается сущность общественного контроля со стороны НПО?»

Примечание - Составлено автором

Полученные ответы показывают, что «общественный контроль», по мнению большинства опрошенных, это контроль гражданского общества за действиями властей и крупного бизнеса, это говорит о том, что долгое время не уделялось внимание контролю за деятельностью НПО, поэтому опрошенные не обратили на это внимания (рисунок 8).

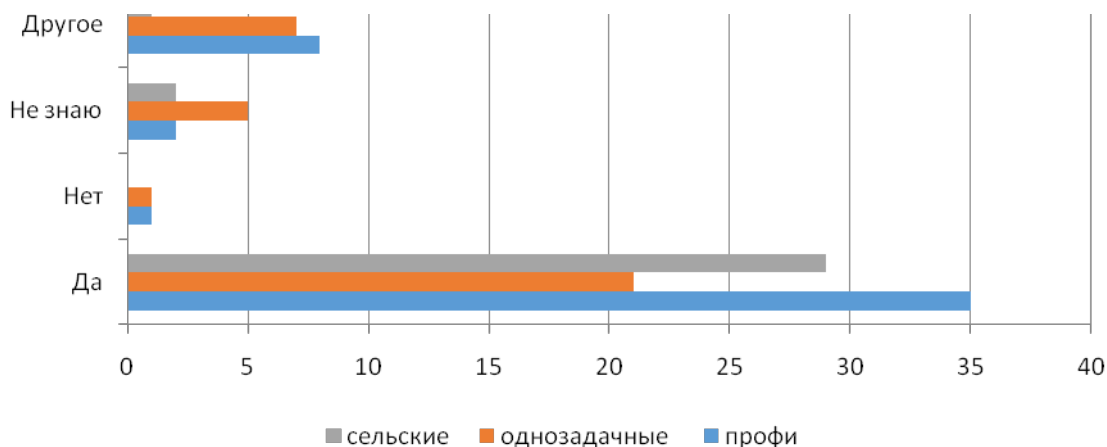


Рисунок 9 - Структура ответов на вопрос «Нужен ли общественный контроль со стороны НПО за деятельностью государственных органов?»

Примечание - Составлено автором

Из полученных данных видно, что, по мнению всех опрошенных общественный контроль со стороны НПО за деятельностью государственных органов, разумеется, абсолютно необходим – в этом убеждено подавляющее большинство респондентов во всех 3-х группах (рисунок 9).

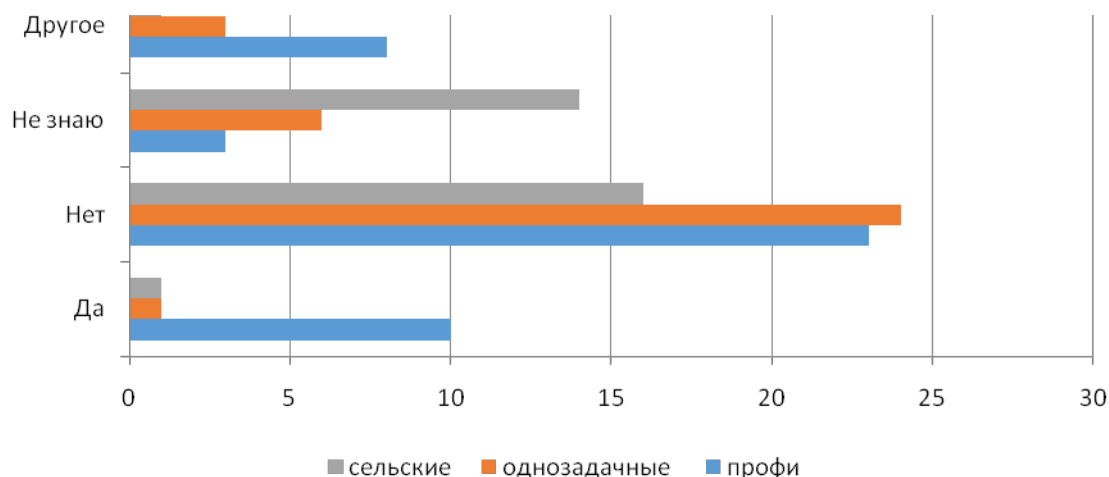


Рисунок 10 - Структура ответов на вопрос «Нужен ли общественный контроль со стороны одного НПО за оказанием другими НПО услуг в рамках государственного социального заказа?»

Примечание - Составлено автором

При этом респонденты практически так же единодушны в своем отрицании необходимости контроля со стороны одного НПО за оказанием другими НПО услуг в рамках государственного социального заказа. Согласны с тем, что такой контроль нужен, только некоторые респонденты из группы «профи» (рисунок 10).

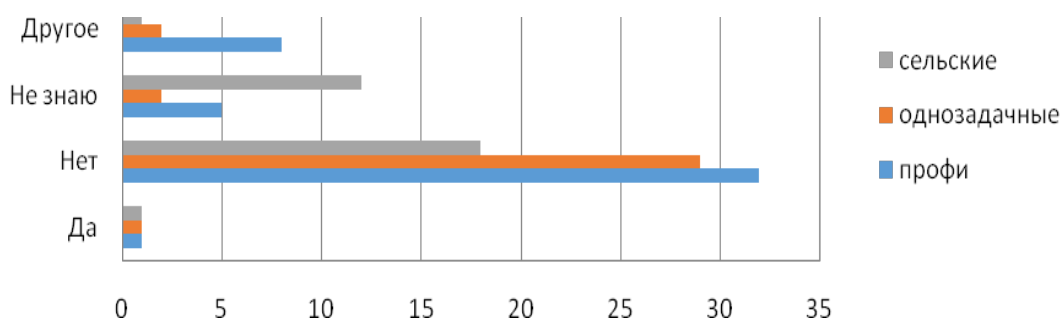


Рисунок 11 – Структура ответов на вопрос «Возможен ли в настоящее время общественный контроль со стороны НПО за деятельностью других НПО?»

Примечание - Составлено автором

В том, что общественный контроль со стороны НПО за деятельностью других НПО в настоящее время невозможен, согласны все три группы респондентов – в том числе и те «профи», которые считают, что такой контроль, в принципе, нужен. Это связано как предполагается, не готовностью

кадров в НПО могущих контролировать качество услуг предоставляемых НПО, да и актуализируется необходимость разработки методики оценки, поскольку такой методики нет, а в диссертации такая задача не ставилась (рисунок 11).

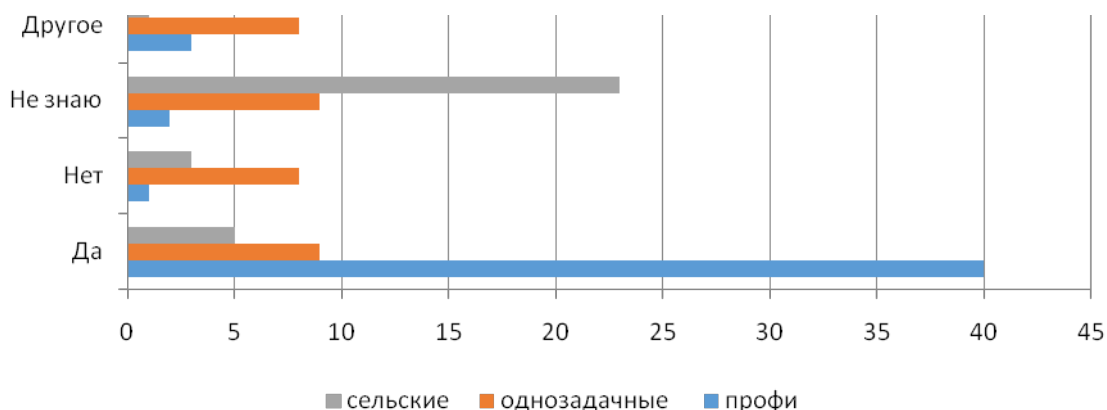


Рисунок 12 - Структура ответов на вопрос «Может ли повысить качество услуг, предоставляемых Вашим НПО, общественный контроль со стороны другого НПО?»

Примечание - Составлено автором

А вот в этом вопросе мнения разных групп респондентов резко расходятся. Практически все профи согласны с тем, что общественный контроль со стороны другого НПО может повысить качество услуг, предоставляемых их НПО. Группа «однозадачных НПО» разделилась практически поровну. «Сельские НПО», в своем большинстве, от ответа уклонились (рисунок 12).

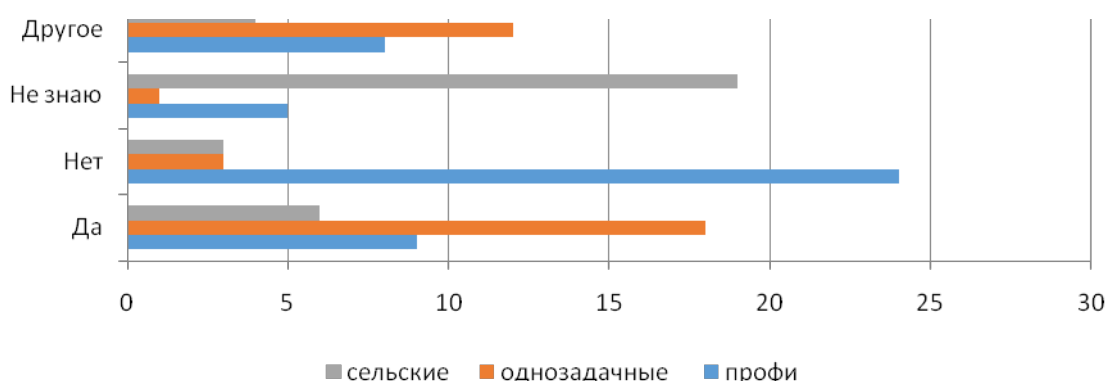


Рисунок 13 – Структура ответов на вопрос «Готово ли Ваше НПО осуществлять общественный контроль за деятельностью других НПО?»

Примечание - Составлено автором

Респонденты из группы «профи» отнеслись к ответу на вопрос ответственно и настороженно. Большинство из них считает, что их НПО не

готово к организации общественного контроля. Напротив, респонденты из группы «однозадачные НПО» либо выразили готовность организовать общественный контроль, либо выбрали ответ «другое», имея в виду «да, готовы, но только если за это хорошо заплатят». Большинство «сельских НПО» опять так и уклонилось от ответа на вопрос (рисунок 13).

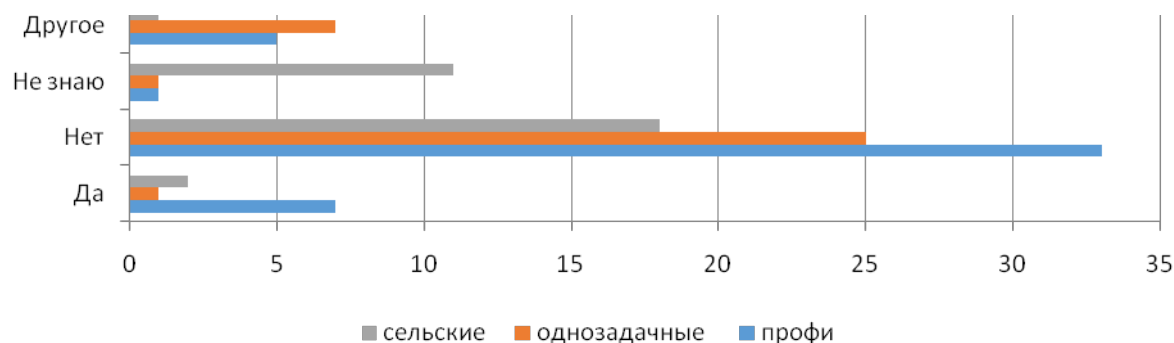


Рисунок 14 – Структура ответов на вопрос «Готово ли Ваше НПО предоставить информацию о своей деятельности другому НПО, осуществляющему общественный контроль без предварительных условий и ограничений?»

Примечание - Составлено автором

И снова все три группы продемонстрировали редкостное единодушие. Практически все респонденты «не готовы» предоставить информацию о своей деятельности другому НПО, осуществляющему общественный контроль, без предварительных условий и ограничений (рисунок 14).

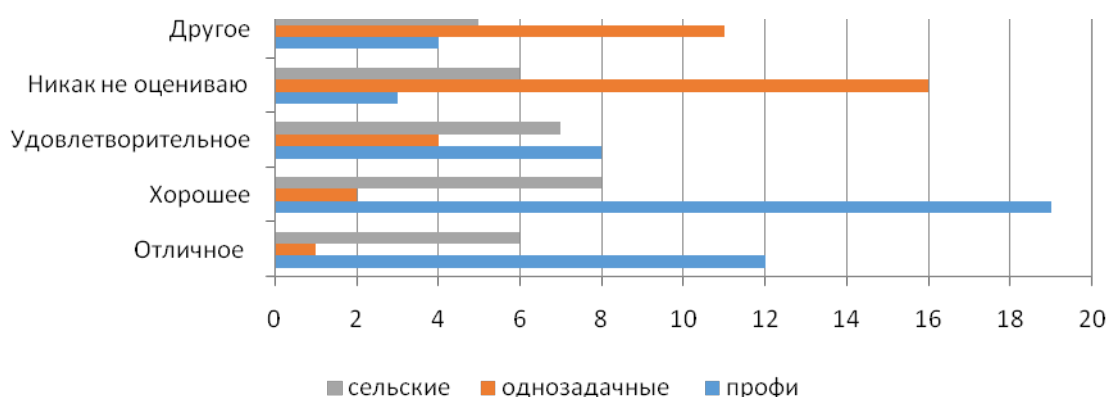


Рисунок 15 – Структура ответов на вопрос: «Как Вы оцениваете качество услуг своей НПО?»

Примечание - Составлено автором

Большинство респондентов из группы «профи» оценивают свои услуги как хорошие и отличные. «Однозадачные НПО», в своем большинстве, выбрали

ответы: «никак не оцениваю» и «другое». Ответы сельских респондентов равномерно распределились между всеми вариантами – они снова уклонились от ответа (рисунок 15).

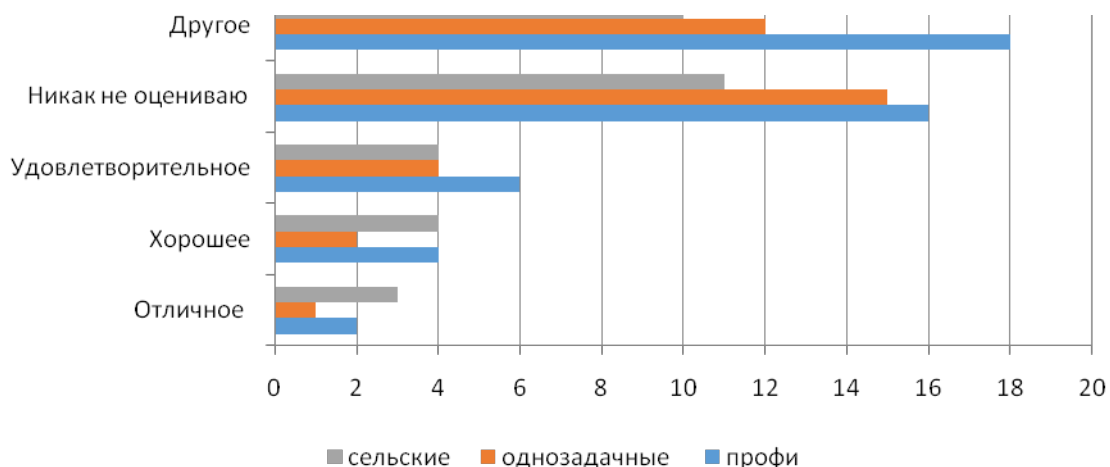


Рисунок 16 – Структура ответов на вопрос: «Как оценивают качество услуг Вашего НПО заказчицы и потребители?»

Примечание - Составлено автором

Отвечая на этот вопрос, респонденты всех групп проявили редкостное единодушие. Их ответы поровну распределились между вариантами: «никак не оцениваю» и «другое». Комментировать причины такого выбора респонденты отказывались (рисунок 16).

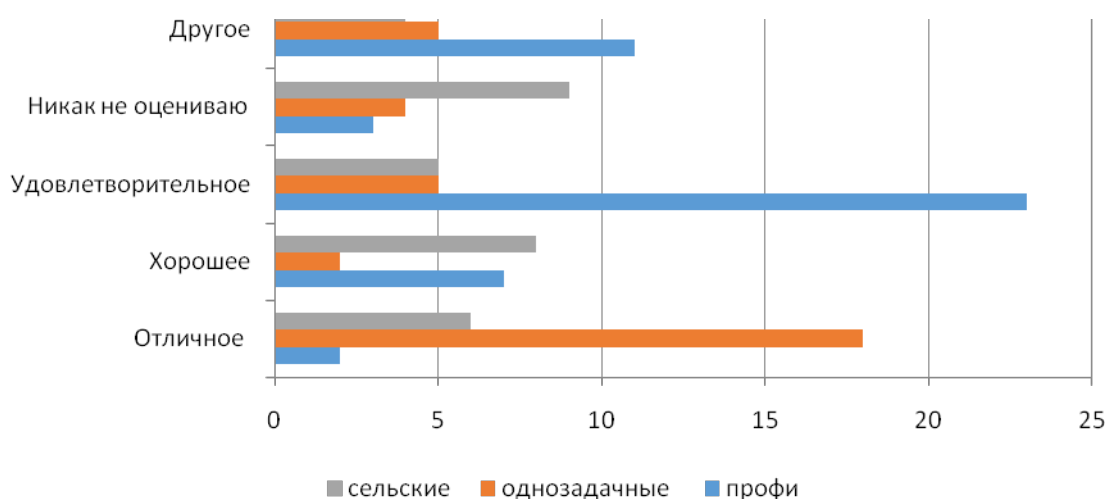


Рисунок 17 – Структура ответов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень качества услуг казахстанских НПО в целом?»

Примечание - Составлено автором

Большинство «профи» выбрали варианты ответов «удовлетворительно» и «другое». Напротив, «однозадачные НПО» выбрали вариант «отлично». Ответы «сельских» респондентов опять распределились между вариантами практически равномерно (рисунок 17).

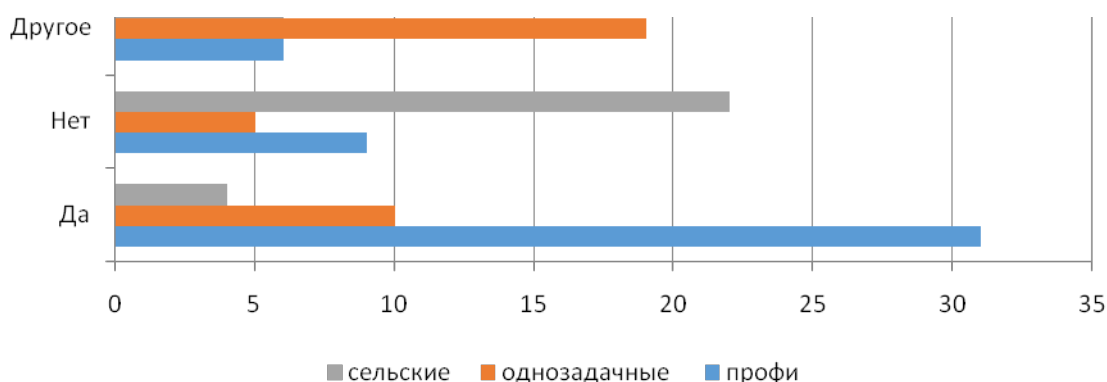


Рисунок 18 – Структура ответов на вопрос «Знакомы ли Вы с методиками оценки и управления качеством услуг в бизнес-структурах?»

Примечание - Составлено автором

Как мы видим, большинство «профи» выбрали ответ: «Да». Большинство «однозадачных НПО» выбрало ответ: «Другое». Большинство «сельских» респондентов выбрало ответ: «Нет» (рисунок 18).

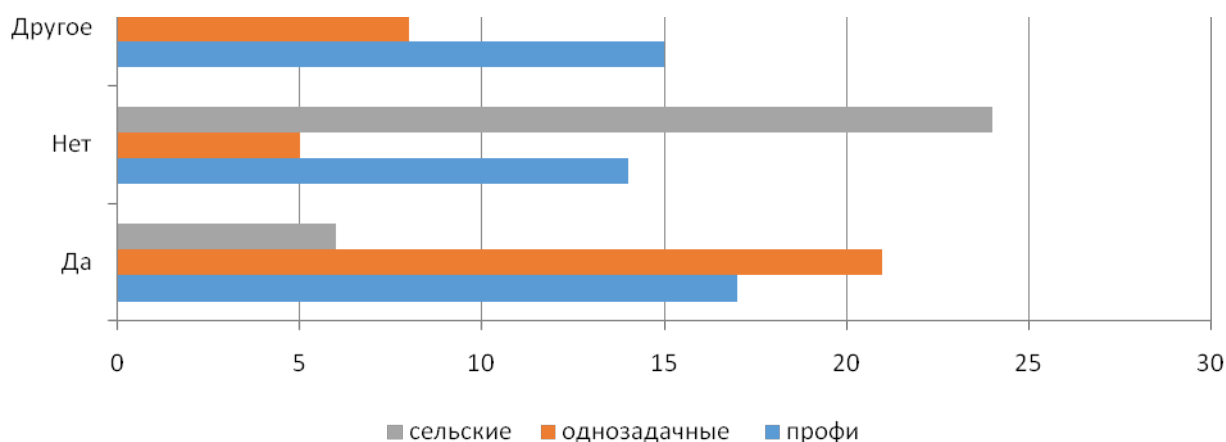


Рисунок 19 – Структура ответов на вопрос «Знакомы ли Вы с методиками оценки и управления качеством услуг в государственных органах?»

Примечание - Составлено автором

Ответы «профи» разделились одинаково между всеми тремя вариантами. Большинство «однозадачников» выбрало ответ: «Да». Большинство «сельских» респондентов – ответ: «Нет» (рисунок 19).

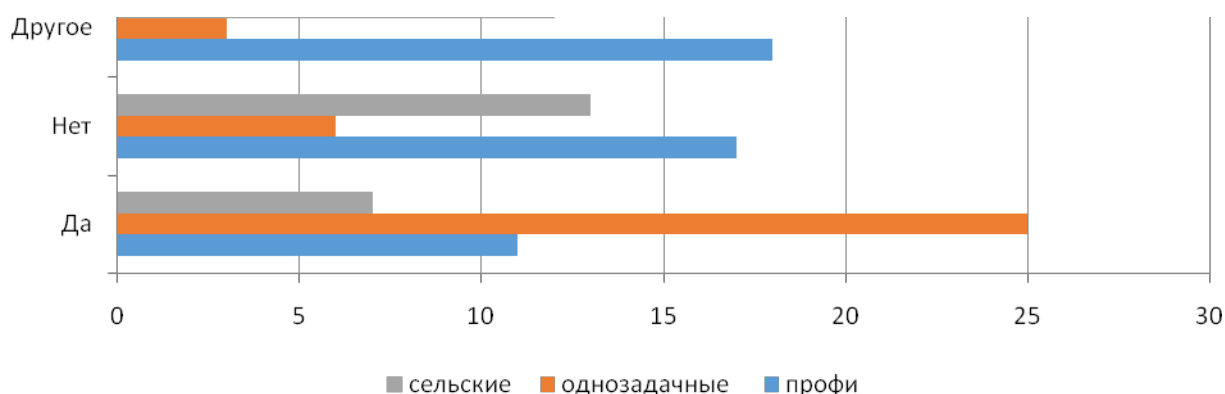


Рисунок 20 – Структура ответов на вопрос «Знакомы ли Вы с методиками оценки и управления качеством услуг в НПО?»

Примечание - Составлено автором

Большинство «однозадачников» выбрало ответ «Да», в то время как респонденты «профи» и «сельские» распределились равномерно между вариантами «Нет» и «Другое» (рисунок 20).

Итоги проведенного анкетирования можно интерпретировать в следующие выводы.

В целом опрошенные НПО понимают значение общественного контроля как контрольные действия со стороны контролирующих органов и общественных организаций за деятельностью государственных органов и крупного бизнеса. Но наряду с этим, все три опрошенные группы НПО, также склонны понимать его и как символ политической зрелости граждан и одну из разновидностей общественной деятельности граждан. Значит, общая тенденция развития общественного контроля идет в правильном направлении, общество уже готово и осознает свою роль и значимость в жизни государства и принятии решений.

Единодушные ответы «да» на наш вопрос о том, нужен ли общественный контроль со стороны НПО за деятельностью государственных органов позволяет понять, что в целом общественный контроль необходим, так как люди уже привыкли, что государственные органы регулярно отчитываются о своей деятельности, что каждый гражданин может со своей стороны осуществить данный контроль. Значит наше общество поддерживает принципы общественного контроля.

Отрицательные ответы респондентов по поводу необходимости общественного контроля со стороны одного НПО за оказанием услуг другими НПО отражают сложившуюся на сегодняшний день ситуацию и полностью совпадают с проведенным в разделе 2 анализом: НПО непрозрачны, законодательство в области регулирования деятельности некоммерческого сектора несовершенно. Также можно заметить, что отрицательно ответили НПО, созданные для реализации одной задачи/проекта и сельские НПО, тогда как НПО профессиональные согласились, что данный вид контроля необходим.

То есть однозадачные НПО не заинтересованы в предоставлении какой-либо информации о своей деятельности, а профессиональные НПО наоборот заинтересованы в контроле, так как это позволяет выявить недостатки в их работе и устранить в целях усовершенствования своей работы.

Структура ответов респондентов также позволяет сделать выводы о том, что общественный контроль за качеством услуг НПО может повысить качество этих услуг, так считают большинство опрошенных НПО.

Активисты и руководство НПО знакомо с методиками оценки качества услуг как государственных, так и услуг бизнеса и в некоммерческом секторе.

Респонденты сами в целом положительно оценили качество своих услуг, также они считают, что бенефициары, со своей стороны, удовлетворены получаемыми услугами.

По данным анкетирования, опрошенные НПО готовы осуществлять в рамках специальных проектов общественный контроль за другими НПО. Однако не все опрошенные НПО готовы предоставить в открытый доступ или же субъектам контроля данные о своей деятельности.

Проведенный опрос позволил понять изнутри мотивацию деятельности НПО, выявить основные проблемные вопросы, мешающие полноценному развитию НПО и снижающими качество их услуг:

- многопрофильность НПО;
- непрозрачность НПО;
- отсутствие понимания со стороны самих НПО о необходимости общественного контроля;
- отсутствие методики оценки качества услуг НПО, позволяющей дать реальную оценку;
- несовершенство законодательства, регулирующего взаимоотношения некоммерческого и государственного сектора.

В данной работе в разделе 3 будут предложены пути решения данных и других проблем, способствующих повышению качества услуг НПО путем внедрения общественного контроля.

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ УСЛУГ НПО

3.1 Методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО

Оценка качества услуг предполагает, прежде всего, управление качеством, которое в современных условиях является отдельным предметом для изучения. Управление качеством это наиболее динамично развивающийся управленческий предмет, который приобретает огромную практическую значимость в любой сфере деятельности. Стратегия и тактика в основном являются определяющими факторами при управлении качеством в организациях различной организационной структуры, как частного, так и государственного секторов. Производство качественной продукции стало определяющим мерилom качества жизни в обществе, в связи с чем, проблемы управления качеством приобрели особый статус в масштабах государства.

Управление качеством предполагает определенные затраты и направлено на достижение нужных результатов, целей. Эффективное управление невозможно без эффективного управления качеством. Поэтому система управления качеством должна обязательно включать в себя методы оценки и анализа эффективности [117].

Вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени не привлекали сколько-нибудь заметного внимания научного сообщества. Их рассмотрению посвящены весьма немногочисленные англоязычные исследования, причём публикации по большей части имеют сугубо прикладной характер «обмена опытом». Нельзя не признать, что мониторинг качества проектов вполне успешно практикуется некоторыми известными международными организациями и фондами – крупнейшими донорами НПО. Однако имеющаяся в открытом доступе информация об используемых ими критериях и методиках весьма отрывочна и фрагментарна, что, по-видимому, можно объяснить спецификой решаемых ими задач – все эти фонды, организации и учреждения, в той или иной степени, являются проводниками внешней политики западных государств, инструментами их «softpower». В целом, в научной литературе по менеджменту качества наблюдается недостаток внимания к исследованию специфики НПО как поставщика услуг – совершенно несопоставимое с той значительной ролью, которую стала играть эта отрасль в мировой экономике за последнее время.

В теории управления получили развитие несколько методик оценки предоставляемых услуг. В ходе их практического применения вскрылись как положительные стороны, так и недостатки методик. Но, тем не менее, методики оценки качества услуг приобрели определенную востребованность со стороны частного и государственного секторов [118].

Одной из самых распространенных методик оценки качества услуг, которая легла в основу многих других методик является SERVQUAL. Эту методику разработали в американском университете штата Техас в конце 80-х

годов прошлого века. Она основывается на проведении глубинных интервью с ведущими менеджерами компаний по оказанию разного рода услуг населению.

Методика SERVQUAL известна также как концепция «ожидание минус восприятие». Ее авторы мечтали создать такую методику, которая в полной мере давала бы оценку качества потребительской услуги с позиции качества обслуживания. В результате, авторами методики были сделаны выводы о том, что качество обслуживания воспринимается получателями услуг как расхождение между реальным качеством услуги и ожиданиями клиента. В случаях, когда ожидания бенефициара превышают реальный уровень обслуживания, степень удовлетворенности получателей услуг очень низкая и сама услуга воспринимается как некачественная. И наоборот, если клиент не ожидал высокого уровня обслуживания, какое он получил, то степень удовлетворенности клиента высокая и услуга оценивается им как качественная.

Кроме названного метода распространение получил метод расчета индекса удовлетворенности потребителей, разработанный специалистами Стокгольмской школы экономики. Этот индекс рассчитывается на основе метода личных интервью и используется в качестве одного из параметров долгосрочного прогноза прибыльности и рыночной ценности компаний, отраслей и экономики в целом, позволяет выявлять причины и факторы удовлетворенности потребителей и их лояльности. Методика расчета основана на проведении опросов покупателей в разбивке по отраслям экономики с выделением основных лидеров в изучаемой отрасли.

Одним из качественных методов является анкетирование. Составление анкеты, ее заполнение и обработка полученных данных как нельзя кстати помогает определить на сколько эффективно используется тот или иной метод качества. Главным отличием предлагаемого метода оценки является источник получения информации: анкета заполняется не потребителями услуг, а специалистами службы качества по результатам регулярных проверок по точкам продаж с последующей выработкой системы мероприятий по устранению выявленных проблем.

Сложность оценки качественных параметров во многом вызвана трудностями обобщения, формализации, приведению к общему виду и анализа критериев оценки, а также определения методов их измерения. Основные минусы существующих методик оценки качества зачастую обусловлены именно недостаточным вниманием разработчиков к разрешению названных вопросов. Это объясняется тем, что сам выбор существенных параметров, входящих в систему, во многом зависит от сферы оказания услуг. Так, в зависимости от сферы услуг выбранные критерии оценки могут различаться как по приоритетности, так и по набору входящих в них показателей [119].

Практика показывает, что единого подхода к определению структуры критериев и показателей, годных на все случаи оценки быть не может. Их состав варьируется в зависимости от объекта, предмета и задач оценки исследуемого явления [120].

К примеру, иногда внешнее оформление офисов (необычные дизайнерские решения, которые важны при обслуживании vip-клиентов или в определенных

сферах обслуживания) не имеют значения. Информационное обеспечение также иногда не является приоритетным (не требует тщательной, регулярной проработки). Но также нельзя упускать из виду и то, что общий вид (интерьер), компетентный персонал, своевременное информирование клиентов о деятельности организации играют немало важную роль при оценке качества обслуживания клиентов.

Из всего этого следует, что при создании методики оценки качественных параметров необходима конкретизация сферы ее применения - в отличие от количественных параметров, где такой конкретизации не требуется в связи с достаточной обезличенностью показателей оценки. Однако следует отметить, что благодаря единым принципам разработки методика для оценки качества в любой из отраслей сервисного обслуживания может быть создана по аналогии, особенно если эти отрасли имеют сходные приоритеты оценки. Чтобы своевременно реагировать на снижение удовлетворенности качества обслуживания клиентов предоставляемыми услугами, организация не должна пренебрегать оценкой такого важного показателя, как качество предоставляемых услуг.

В данном исследовании, нами на основе синтеза нескольких методик, наиболее подходящих с точки зрения оценки качества услуг, представлены методические рекомендации по оценке качества услуг НПО со стороны общественности.

Данные методические рекомендации по проведению оценки услуг НПО, оказывающих социальные услуги разработаны в целях повышения их качества и эффективности предоставления. Представленная методика основана на принципах добровольного участия НПО. Оценка основывается на количественных и качественных показателях (таблица 4).

Таблица 4 – Сравнительная таблица методики оценки услуг по параметрам

Количественные параметры	Качественные параметры
1	2
<ul style="list-style-type: none"> - включают в себя показатели, которые определяются на основе данных статистического учета объемов услуг; - полезны для получения информации при планировании и принятия решений, когда необходимые гипотезы относительно поведения потребителей уже сформированы; - снижают риск принятия неправильных решений и выбора неточных параметров планирования; - применяют для численной оценки: емкости рынка и структуры предложения и спроса; - эффективности различных направлений деятельности компаний по поддержке и продвижению качественной услуги; 	<ul style="list-style-type: none"> - позволяют оценить результаты предоставления услуги, а также сам процесс ее оказания; - опираются на понимание, объяснение и интерпретацию эмпирических данных и являются источником формирования гипотез и продуктивных идей; - используют проективные структурные способы и, стимулирующие техники которые помогают повысить степень удовлетворенности; - применяют при изучении: моделей потребления, покупательского поведения; отношения к продуктам; степени удовлетворенности существующими

Продолжение таблицы 4

1	2
Эффективности работы того или иного метода; реакции потребителей на действия производителя	продуктами
Примечание – Составлено по источнику [120, с.2]	

Методические рекомендации разработаны на основе изучения и использования существующего опыта оценки эффективности деятельности организаций различной организационно-правовой формы, с учетом текущего состояния и тенденций в сфере деятельности организаций, предоставляющих услуги населению.

Этапы и содержание работ по оценке качества услуги:

1. Формирование перечня организаций, участвующих в системе независимой оценки качества.

2. Сбор и обобщение информации о качестве работы организаций.

3. Формирование рейтингов качества работы организаций.

4. Общественное обсуждение результатов оценки качества работы организаций.

5. Подготовка предложений по повышению качества работы организаций и представление их в адрес заинтересованных организаций и ведомств.

6. В качестве информационной базы и основы для проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги используются:

– данные Комитета по статистике;

– дополнительные сведения, предоставляемые организациями в соответствии с критериями и показателями эффективности работы НПО;

– информация и сведения, размещенные на сайте организации в сети Интернет;

– информация и сведения, полученные в ходе изучения общественного мнения и мониторинга деятельности организаций.

Критерии, показатели и система оценки эффективности деятельности НПО, оказывающих услуги в рамках государственного социального заказа

1. Критерии качества работы НПО характеризуют доступность и полноту информации об организации и порядке предоставления услуг, комфортность условий, в которых находится гражданин, при оказании ему услуг, время ожидания в очереди при получении услуг, культуру обслуживания и персонала (открытость, вежливость и компетентность работников) и оцениваются в соответствии с показателями.

2. Показатели оценки качества деятельности НПО охватывают все ключевые сферы деятельности организации и делятся на две группы:

1 группа - показатели, характеризующие качество оказания НПО социальных услуг;

2 группа - показатели, характеризующие результативность оказания НПО социальных услуг:

- показатели, характеризующие качество оказания НПО социальных услуг, и методика расчета:

Мониторинг и оценка качества социальных услуг

Персонал: время ожидания в очереди при получении социальной услуги:

– среднее время ожидания получения услуг в организации социального обслуживания (дни). Начало исчисления дней ожидания необходимо устанавливать с момента подачи заявки. Срок исполнения заявки должен устанавливаться для каждой конкретной услуги в зависимости от специфики ее предоставления. Например, юридическая консультация может быть оказана на месте, а такая услуга как медицинская реабилитация гражданина не может быть осуществлена в один момент и требует на исполнение от нескольких дней до нескольких месяцев;

– доля получателей услуг, оценивающих время ожидания получения социальных услуг, от числа опрошенных (%), формула (1):

$$\gamma = \frac{X_n}{X_{\text{общ}}} 100\% \quad (1)$$

где γ – доля получателей услуг, оценивающих время ожидания получения социальной услуги, в %;

X_n – время ожидания получения социальных услуг;

$X_{\text{общ}}$ – общего количество опрошенных.

– доброжелательность, вежливость и компетентность работников НПО предлагаем оценивать по 10-ти бальной шкале: от 0 (низкий уровень качества) до 10 (лучший уровень качества);

– доля получателей услуг, которые высоко оценивают доброжелательность, вежливость и внимательность социальных и иных категорий работников НПО, от числа опрошенных (%), формула (2):

$$\delta = \frac{X_n}{X_{\text{общ}}} 100\% \quad (2)$$

где δ – доля получателей услуг, которые высоко оценивают доброжелательность, вежливость и внимательность социальных и иных категорий работников НПО, в %;

X_n – доброжелательность, вежливость и внимательность социальных и иных категорий работников организаций;

$X_{\text{общ}}$ – общее количество опрошенных получателей услуг.

– доля получателей услуг, которые высоко оценивают компетентность социальных и иных категорий работников НПО, от числа опрошенных (%), формула (3):

$$\varepsilon = \frac{X_n}{X_{\text{общ}}} 100\% \quad (3)$$

где ε – доля компетентности социальных и иных категорий работников, %;

X_n – компетентность социальных и иных категорий работников НПО;

$X_{\text{общ}}$ – общее количество опрошенных получателей услуг.

– удовлетворенность качеством обслуживания в организации:

– доля получателей услуг, удовлетворенных качеством обслуживания в организации, от числа опрошенных, (%);

Обеспеченность материальными ресурсами:

– комфортность условий и доступность получения социальных услуг, в том числе для граждан с ограниченными возможностями здоровья;

– степень выполнения условий доступности для инвалидов (в том числе детей-инвалидов) и других лиц, учитывающих ограничения их жизнедеятельности при предоставлении социальных услуг в организациях (баллы от 1 до 10);

– соответствие площадей жилых помещений организаций установленным санитарно-гигиеническим и санитарно-эпидемиологическим нормам и нормативам в расчете на одного обслуживаемого (%);

– удовлетворенность условиями (помещение, имеющееся оборудование, мебель, мягкий инвентарь, хранение личных вещей и т.п.) предоставления социальных услуг (%);

Результаты выполненной работы: соответствие полученного результата поставленным целям и задачам:

– число получателей социальных услуг, которые готовы рекомендовать организацию друзьям, родственникам, знакомым, от числа опрошенных (ед.);

– число получателей социальных услуг, охваченных социальными услугами в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, от общего числа получателей услуг (%)

– число обоснованных жалоб получателей социальных услуг на качество услуг, предоставленных организацией (жалоб на 100 получателей услуг);

Прозрачность деятельности:

– открытость и доступность информации об организации: полнота, актуальность и понятность информации об организации, размещаемой на официальном сайте (баллы от 1 до 10);

– наличие и доступность способов обратной связи с получателями социальных услуг (баллы от 1 до 10);

– число лиц, которые считают информирование о работе организации и порядке предоставления социальных услуг достаточным, от числа опрошенных (%);

Формами проведения таких опросов могут быть: анкетирование, формализованное или полужформализованное, глубинное интервьюирование, проведение фокус-групп.

Объектами опроса могут служить получатели социальных услуг, работники и руководители НПО, предоставляющих социальные услуги, представители общественных объединений и экспертного сообщества.

Частота проведения опроса может варьироваться в зависимости от необходимости в информации о ходе реализации проекта, а также от срока

реализации проекта. Если проект краткосрочный со сроком реализации до 6 месяцев, то частота проведения опросов может быть 1 раз в месяц, если период реализации 1 год, то мониторинг можно проводить поквартально, но не реже, чем 2 раза в год.

Применение данной методики на практике позволит:

- предотвратить нарушения регламента внутренней работы НПО, предоставляющих социальные услуги;
- повысить уровень удовлетворенности бенефициаров социальных услуг;
- оценить качество предоставляемых услуг самими НПО;
- выявить недостатки и слабые места при предоставлении социальной услуги, с дальнейшим их устранением;
- обеспечить соответствие социальной услуги заявленным в проекте параметрам и результатам.

3.2 Организационно-правовые предложения по совершенствованию общественного контроля за качеством услуг НПО

Вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени не привлекали сколько-нибудь заметного внимания казахстанского гражданского сообщества. Рассмотрению специфики управления качеством услуг НПО посвящены немногочисленные англоязычные исследования, публикаций по этой проблематике очень мало и носят они, по большей части, сугубо прикладной характер «обмена опытом». В отличие от государственных органов, ни реестра, ни регламентов, ни стандартов качества услуг для НПО в Казахстане до последнего времени не было [121]. Нет и организации, уполномоченной осуществлять контроль качества и мониторинг услуг НПО. Уполномоченным органом по мониторингу государственного социального заказа было Министерство культуры и информации – до его реорганизации в марте 2014 г., когда эта функция перешла к Министерству культуры и спорта, а с конца 2016 года в Министерство по делам религий и гражданского общества. Контроль за экспертно-аналитическими и исследовательскими услугами НПО осуществляют непосредственно государственные органы, выступающие их заказчиками. Каждым из них – по собственной методике или по привычной для бюрократической системы управления «упрощённой схеме», когда критериев оценки проектов два: а) освоение средств и б) наличие отчета.

Кроме того, отсутствует информация о том, сколько НПО работает в Казахстане. В различных источниках эта цифра колеблется от 5 до более 30 тысяч. Одна из главных причин состоит в том, что состав НПО постоянно и весьма интенсивно обновляется. Одни организации прекращают свое существование (причем чаще фактически, чем юридически), другие подают заявки на регистрацию; информация о зарегистрированных НПО в официальных органах быстро устаревает. Эксперты отмечали наличие довольно большого количества НПО, не имеющих постоянного штата сотрудников представленных одним активистом, который может зарегистрировать сразу несколько организаций: значительная часть НПО существует только на бумаге, не ведёт никакой деятельности.

Казахстанские НПО универсальны и могут заниматься любой деятельностью – и, как правило, нет оснований говорить о профессионализме данного НПО в какой-либо конкретной области, потому что никто не знает точно, сколько НПО в стране, чем они конкретно занимаются, сколько создают рабочих мест, каковы профессиональные навыки специалистов.

Удельный вес профессиональных НПО, специализирующихся на вопросах предоставления высокого качества социальных услуг, пока еще слишком мал для поддержания здоровой конкурентной среды в секторе; фактически ограниченная свобода выбора и действий в рамках государственного социального заказа привела к тому, что многие НПО перестали искать новые формы и методы работы, внедрять инновационные технологии; объективный перенос подходов к организации работы, к оценке результатов из государственного сектора в сектор НПО не самым лучшим образом сказался на качественном составе сектора; зачастую опытные, устойчивые НПО осознанно отказываются от участия в конкурсах на государственный социальный заказ, и постепенно сворачивают свою деятельность, специалисты уходят в бизнес и международные организации, где они востребованы.

В некоторых регионах организован мониторинг эффективности проектов НПО в рамках государственного социального заказа, критерии оценки и процедура были разработана самими НПО. Услуги большинства НПО сводятся к проведению одноразовых акций и, по мнению большинства респондентов, не все НПО работают с надлежащим качеством. В большинстве случаев услуги НПО неконкретны, сложно измеримы, иной раз и нецелесообразны, соответственно, их качество оценить невозможно.

К настоящему времени казахстанские НПО весьма четко разделились на три весьма специфические группы, сильно отличающиеся друг от друга по менталитету руководителей и способу действий.

1. Это уходящий в прошлое, сдающий свои позиции формат НПО. Стаж работы в НПО респондентов из группы «профи НПО» составлял от 10 до 15 лет. Они дорожат и своей личной репутацией и репутацией своего НПО, название которого воспринимают, как личный бренд. Для них общее низкое качество услуг казахстанских НПО большой вопрос, проблема, к решению которой они хотели бы подключиться, но не знают как.

Именно из среди этих НПО уполномоченный государственный орган потенциально мог бы сформировать саморегулируемую организацию (ассоциацию), объединяющую авторитетных экспертов-практиков, опытных специалистов по разным направлениям деятельности НПО, которые обладают автоответом и компетенциями для осуществления общественного контроля главным образом, за деятельностью НПО, созданных под один проект.

Разумеется, для этого необходима соответствующая нормативно-правовая база и государственное финансирование: общественный контроль это не контроль на общественных началах.

Контроль за качеством услуг НПО, осуществляемых в рамках государственного социального заказа – это именно тот вид деятельности, с которым государство сегодня явно не справляется. Право осуществления этого

контроля было бы вполне разумно делегировать – разумеется, не всем НПО, а одной или нескольким саморегулируемым организациям.

2. НПО, созданные под реализацию конкретного проекта доминирующий в настоящее время формат. Как сказал один из респондентов этой группы в ходе интервью, «деятельность НПО – это просто бизнес, который функционирует по особым правилам». Более 80% респондентов из группы однозадачников до своей работы руководителями НПО управляли собственным малым бизнесом, некоторые из них этот бизнес сохранили и вполне успешно совмещают два вида деятельности. Образно говоря, один и тот же человек может одновременно быть владельцем салона красоты, внедрившего систему менеджмента качества, и социальной парикмахерской, у которой нет конкурентов и поэтому качество услуг, оказываемых в рамках государственного социального заказа совершенно не существенны.

Именно НПО однозадачники – потенциальный объект общественного контроля, без организации которого качество услуг, оказываемых НПО в рамках государственного социального заказа, будет оставаться в Казахстане на катастрофически низком уровне.

С уверенностью можно констатировать тот факт, что в Казахстане сформировался определенный «костяк» реально действующих НПО с очень высокоорганизованной и профессиональной работой и устойчивым организационным развитием.

Данные НПО имеют подготовленных специалистов, большое количество членов, большой охват населения (своих целевых групп) и являются авангардом в освоении информационно-технических управленческих навыков, консалтинговых, проективных, электронных, PR-технологий, осуществляют издательскую деятельность.

НПО Казахстана – это достаточно гибкие организации, способные работать в быстро изменяющихся условиях, это источники инновационных технологий в сфере построения гражданского общества. Осуществляется адаптация НПО к рынку. Наметилась тенденция к развитию такого позитивного явления, как социальное предпринимательство.

Однако в результате исследования хочется отметить, что в функционировании Закона «О государственном социальном заказе», выявлены существенные недостатки в плане финансирования НПО, которые тормозили развитие этого сектора в Казахстане, принятый в 2015 году новый Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях НПО в Казахстане», придал новый импульс развитию НПО в Казахстане.

Еще одной большой проблемой, влияющей на качество услуг НПО, является отсутствие четко сформулированной миссии и мотивации НПО, и как следствие отсутствие подтверждения заданной миссии организации по отношению к ее конечным целям и задачам. На практике это можно наблюдать, когда одно НПО создается с целым набором миссий, причем в различных сферах деятельности. Например, НПО одновременно может заниматься вопросами развития молодежной политики, работать в области здравоохранения и даже правозащиты, такие можно сказать «универсальные»

НПО. Естественно, сразу приходит мысль, что данного вида НПО, также как и в первом случае преследуют коммерческие интересы, и специально прописывают в своих учредительных документах несколько сфер деятельности, дабы не пропустить ни один проект с большим государственным финансированием. Само создание таких вот «универсальных» НПО противоречит духу данных организаций, ведь они, в идеале, должны создаваться людьми с общим кругом интересов в целях решения заявленных задач. Понятно, что такое распыление своей деятельности приводит к низкому результату предоставляемых услуг, и в конечном результате неэффективному использованию средств государства. Кроме того, не надо забывать и о реакции общества, которое как раз и является конечным потребителем услуг НПО. Общество должно получать тот положительный эффект от функционирования НПО, который планируется и прописывается при составлении проектов.

Кроме того, на протяжении большого периода времени выделяются огромные средства на одни и те же программы, закупаемые посредством государственного социального заказа. Ежегодно государство на все госорганы, на все акиматы выделяет около 6 миллиардов тенге на финансирование НПО. Однако никто не проводит мониторинга качества исполнения данных программ. Нет анализа о необходимости и окупаемости данных программ. Также отсутствует анализ о наличии или отсутствии результатов функционирования НПО по сферам их деятельности.

Таким образом, изучение качества услуг НПО вскрывает ряд проблем, требующих комплексного подхода к их решению. Прежде всего, назрела необходимость в дополнении законодательства, регулирующего деятельность НПО. Также, необходимо создание системы мониторинга и контроля за деятельностью НПО. В вопросе качества услуг НПО внедрять использование соответствующих методов общественного контроля.

В решении данного вопроса помимо государства, самим НПО следует также осознавать ту социальную значимость, которую несут их услуги, результаты их деятельности. НПО следует уйти от подходов коммерциализации своей деятельности и проявлять большую социальную ответственность перед обществом.

Важно сделать акцент на безотлагательном разрешении проблемы отраслевой направленности государственного социального заказа. Позиция НПО в этом вопросе определена и исходит из понимания того, что необходимо полноценное участие всех заинтересованных министерств и местных органов власти в процессе реализации государственного социального заказа и социально значимых проектов в каждом конкретном ведомстве.

Ранее уже упоминалось, что НПО представляют широкий спектр услуг, поэтому каждое министерство, не только социального блока, но и другие, могли бы среди различных НПО определить близкий ему по задачам и потребностям круг НПО, которому они смогли бы делегировать и доверять выполнение общественно значимых услуг, затрагивающих интересы их деятельности.

Принципиально важным моментом в развитии эффективности работы

НПО, наряду с ростом финансирования со стороны государства, является так же признанием гражданского сектора как полноценного партнера в решении социальных задач со стороны государственных органов. Все чаще и чаще проекты, осуществляемые НПО опираются на партнерские отношения различных государственных структур. Это делает работу третьего сектора не обособленной, а интегрированной в единую систему государственного развития. Особенно значимым этот факт стал в период мирового экономического кризиса. Консолидация усилий государственных структур с неправительственными организациями позволила многим проектам обеспечить большую устойчивость и разнообразие, что привело к относительной стабилизации многих социальных процессов в обществе.

В средний переходный период вклад НПО в оказание (предоставление) социальных услуг уже признается правительством, хотя это очень редко сопровождается финансированием в виде грантов или контрактов.

В связи с этим одним из ярких показателей наращивания потенциала партнерства казахстанского государства с НПО является разработка и принятие Закона «О государственном социальном заказе». Механизм социального заказа дает возможность НПО оказывать качественные социальные услуги, а государству – делегировать третьему сектору полномочия по выполнению разнообразных социально значимых проектов. Существующая ситуация с внедрением в Казахстане механизма государственного социального заказа не вызывает сомнения в необходимости данного вида сотрудничества государства и НПО, т.е. основная доля финансирования деятельности некоммерческих организаций должна поступать именно из бюджета.

НПО признают необходимость взимать плату за услуги и другие продукты своей деятельности, таких как, публикации и семинары, но даже там, где это официально разрешено, такие взносы редко покрывают расходы. Традиционное мышление в Казахстане, как среди неправительственных организаций, так и среди их бенефициаров, считает услуги НПО бесплатными. Даже частичная оплата получателями услуг неправительственных организаций остается весьма низкой. Кроме того, население зачастую не осведомлено о сфере и спектре услуг, предоставляемых НПО, что указывает на необходимость для НПО улучшать навыки исследования потребностей своих целевых групп и пропагандировать свои услуги.

В Республике Казахстан общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля и функционирования НПО регулируются рядом отраслевых законов: Закон РК «Об общественных советах» от 02.11.2015 г., Закон РК «Об общественных объединениях» от 31.05.1996 г., Закон РК «О некоммерческих организациях» от 16.01.2001 г., Закон РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО в РК» от 12.05.2005 г. Особо важная роль была отведена Концепции развития гражданского общества в РК на 2006-2011 гг.

Кроме того, понятие общественного контроля закреплено Конституцией Республики Казахстан, конституционными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, и международными

договорами, и иными нормативными правовыми актами. К ним относятся Экологический кодекс, Трудовой кодекс, Закон Республики Казахстан «О прокуратуре», Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел», Закон Республики Казахстан «О защите прав потребителей», Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» составляют на сегодня лишь неполный перечень нормативных правовых актов, регулирующих общественный контроль. Кроме того, в Правилах проведения оценки эффективности деятельности исполнительных органов, утвержденных постановлением правительства РК, источниками информации для оценки являются, в том числе, заключения независимых экспертов, результаты социологических исследований, информация НПО и общественных объединений.

По хронологии их принятия можно понимать, как менялась общественно - политическая ситуация в стране по формированию гражданского общества. За период с 2000 г. по 2016 годы была проделана колоссальная работа по построению и развитию НПО с зачаточного состояния до момента, когда они заняли свое определенное место в государственном управлении и общественном сознании. По мере развития НПО, как обозначено в параграфе 1.1, 1.2, 2.1 государством создавались правовые и институциональные условия для его эффективного функционирования.

Свое самое бурное развитие НПО получили в период с 2000 по 2005 годы, затем с 2006 по 2009 годы. Позже, произошло небольшое затишье, однако именно в этот период и сформировалась та критическая масса, которая позволила в последующем НПО заявить о себе как о полноценном гражданском движении.

В настоящий период НПО вновь переживают некий подъем в своем развитии, входит в новый более совершенный этап своего развития, в котором НПО отводится роль социального партнера государства, когда государство осознанно передает часть своих государственных функций, реализуемых через государственные услуги в руки НПО на аутсорсинг. Правительством в 2015 году были внесены существенные изменения и дополнения в законодательные акты, регулирующие неправительственный сектор.

В ходе исполнения «Плана нации – сто конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» в законодательство, регулирующее деятельность НПО в Казахстане, в 2015 году был внесен ряд изменений и дополнений. В итоге, в практику введены новые формы финансирования НПО в форме грантов и премий, новые полномочия получил Координационный совет по взаимодействию с НПО при Министерстве культуры и спорта РК.

Также для повышения прозрачности и доступности общественности информации о деятельности неправительственных организаций с 2016 года начала формироваться База данных НПО, которая станет общедоступным информационным ресурсом. При этом, с начала 2016 года, НПО предоставляют сведения о своей деятельности в Базу данных. Это обязательное требование для всех НПО в стране. Несмотря на то, что требования предоставлять публичную информацию о своей деятельности, в том числе, о своих учредителях, составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходования

денег, содержатся в нашем законодательстве еще с 2001 года, когда был принят Закон РК «О некоммерческих организациях».

В рамках работы по реформированию законодательства в 2015 году были уточнены отдельные положения этого закона, в том числе предусматривающие обязательное предоставление в Уполномоченный орган по взаимодействию с НПО сведений о своей деятельности некоммерческими организациями.

В работе, впервые, детально описаны порядок принятых мер по совершенствованию нашего законодательства в сфере НПО. Это привело к следующим результатам.

Во-первых, 2 декабря 2015 года за №429-V был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам деятельности НПО». Этим Законом внесены изменения в Закон РК «О некоммерческих организациях», Закон РК «О государственном социальном заказе» и Кодекс РК «Об административных правонарушениях». В том числе в статью 41 Закона «О некоммерческих организациях» был добавлен пункт 5, который гласит, что некоммерческие организации ежегодно до 31 марта представляют в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО сведения о своей деятельности, в том числе о своих учредителях (участниках), составе имущества, источниках формирования и направлениях расходования денег в порядке, утверждаемом уполномоченным органом в сфере взаимодействия с НПО.

Во-вторых, в результате вышеуказанных изменений Закон РК «О государственном социальном заказе» стал называться «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО в РК». В этом Законе появились новые понятия - база данных НПО, уполномоченный орган в сфере НПО. В Закон были добавлены статьи 4-1 «Компетенция уполномоченного органа» и 5-1 «База данных НПО», в которых указаны полномочия государственного органа по ведению Базы данных и утверждению порядка ее формирования в соответствии с требованиями статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях».

Таким образом, все некоммерческие организации ежегодно до 31 марта предоставляют сведения о своей деятельности в уполномоченный орган, а этот орган включает эти сведения в Базу данных НПО.

В-третьих, были внесены дополнения и в Кодекс РК «Об административных правонарушениях», предусматривающие ответственность за нарушение требований статьи 41 Закона РК «О некоммерческих организациях».

Невозможно переоценить ту своевременность, с которой были приняты вышеуказанные изменения. Данные изменения были результатом многолетней практики работы неправительственного сектора и его взаимодействия с государством. Все произведенные дополнения, несомненно, перекроют то отставание, которое имелось в законодательном плане. Но на наш взгляд остаются еще некоторые вопросы, требующие дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

Наряду с НПО большой импульс придается и дальнейшему развитию общественного контроля путем принятия нормативных правовых актов. Речь

идет, прежде всего, о Законе «Об общественных советах в РК». Безусловно, данный Закон затрагивает вопросы общественного контроля, но он не может служить той системообразующей основой в деле становления и развития общественного контроля. Широкий спектр нормативных правовых актов и иных актов, принимаемых на самых различных уровнях в отсутствие структурообразующего Закона, приводит к тому, что принципы общественного контроля, закрепленные в Конституции и конституционных законах Республики Казахстан, не всегда получают адекватное отражение в конкретных Законах и положениях. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественного контроля, закрепленные в том или ином нормативном правовом акте, часто оказываются незамеченными.

В этой связи можно обозначить ряд проблем, имеющих место в действующем законодательстве Республики Казахстан в области осуществления общественного контроля:

- действующие нормативные правовые акты в области общественного контроля содержат в подавляющем большинстве декларативные нормы;
- не определены функции и полномочия субъектов и объектов общественного контроля;
- не закреплены принципы и порядок определения нормативных правовых актов и материалов (проектов и т.д.), подлежащих обязательному рассмотрению в рамках осуществления общественного контроля;
- не урегулированы процедуры осуществления общественного контроля, требования к их осуществлению, условия легитимности (общественные слушания, общественная и независимая экспертиза, подготовка заключений);
- не урегулированы вопросы взаимодействия субъектов и объектов общественного контроля;
- не закреплены на законодательном уровне государственные гарантии доступа субъектов общественного контроля к документам и материалам, необходимым для полноценного осуществления общественного контроля;
- не закреплена обязанность объектов общественного контроля и их должностных лиц реагировать на заключения, рекомендации и результаты экспертиз, подготовленных в результате осуществления общественного контроля;
- не закреплён порядок рассмотрения объектами общественного контроля экспертиз, рекомендаций и предложений, выработанных субъектами общественного контроля;
- не установлена ответственность объектов общественного контроля и их должностных лиц за воспрепятствование субъектам общественного контроля в их законной деятельности;

В целях упорядочения законодательства в области общественного контроля депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан был разработан проект Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле» (далее – Законопроект). Народно-Демократическая Партия «НурОтан»

инициировала дальнейшее его обсуждение с привлечением общественности, средств массовой информации, государственных органов на своих заседаниях.

Законопроект нацелен на формирование общих правовых основ общественного контроля в Республике Казахстан и содержит единые принципы и процедуры его осуществления, а также меры по защите прав и законных интересов субъектов, в отношении которых он осуществляется.

Следует отметить, что данный Законопроект, впервые, дает четкое определение понятию общественного контроля, субъектов, объектов и предмета контроля, определяет процедуры общественного контроля, также обозначает в каком виде следует оформление результатов контроля. Принятие в будущем данного законопроекта будет вполне логичным продолжением тех структурных преобразований, которые реализуются Казахстаном в плане укрепления сотрудничества и социального партнерства государства и третьего сектора.

Так как в данной работе нами рассматриваются не сам общественный контроль по себе, а в контексте контроля за качеством услуг НПО, то правовые вопросы, касающиеся НПО, также являются предметом нашего рассмотрения. Законодательство об НПО на сегодняшний день регулируется Законом РК «О некоммерческих организациях», с изменениями и дополнениями, внесенными в ноябре 2015 года. Однако, на наш взгляд не все вопросы были учтены и требуют дополнений, а именно:

а) нормативное определение НПО как юридического лица, учредители которого:

– не получают доходов от её деятельности – тогда как все её сотрудники получают вознаграждение за свой труд и платят все установленные законодательством РК налоги и их трудовая деятельность полностью регламентируется законодательством Республики Казахстан;

– принимают на себя, в ответ на определённые налоговые льготы и преференции, особое обязательство, по добросовестному и своевременному публичному раскрытию информации о деятельности организации в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

б) нормативное определение «агентов НПО» – всех физических лиц, в той или иной форме принимающих участие в их деятельности (возможные виды агентов: учредители, активисты, специалисты, волонтеры, лица, принимающие решение о финансировании проектов и т.д.);

в) обязательность публичного доступа к информации о текущей деятельности НПО (учредители, количество сотрудников, реализуемые и планируемые проекты, вакансии, источники финансирования) и переход к электронной системе онлайн - регистрации;

г) обязательность соблюдения НПО специально разработанных и утверждённых Правил предоставления информации о своей деятельности – т.е. заполнения всех разделов электронного реестра организаций и агентов НПО;

д) ответственность учредителей и персонала НПО за нарушение этих Правил и размещение в публичном доступе неполной или недостоверной информации;

е) наличие особых (специальных) требований к публичному раскрытию информации об учредителях, сотрудниках и деятельности организаций – субъектов общественного контроля и НПО, привлечённых ими к осуществлению отдельных процедур общественного контроля.

Следующим основополагающим нормативным правовым актом для НПО является Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО в Казахстане», для совершенствования которого также имеются некоторые дополнения:

1. Вывести государственный социальный заказ из системы государственных закупок или внести изменения в особый порядок проведения государственных закупок услуг, предусмотренных государственным социальным заказом, чтобы законодательно закрепить специальный механизм отбора поставщиков государственного социального заказа, при котором не цена заявки является главным критерием оценки предложений, а опыт и квалификация поставщика, инновационность проекта и другие качественные критерии.

2. Внести дополнение, в котором бы указывалось, что максимальный процент снижения заявленной стоимости лотов государственного социального заказа составляет 10%, в целях недопущения демпинга недобросовестными поставщиками. Демпинговая цена влечет за собой снижение качества работ, так как низкую цену необходимо как-то компенсировать, и в первую очередь будет страдать качество.

3. С целью упрощения участия НПО в государственном социальном заказе создать простую уведомительную форму реестра поставщиков услуг на средства государственного социального заказа, исключаящую возможность субъективного решения государственных органов о включении или не включении НПО в реестр. Участие в реестре должно быть добровольным и выгодным для НПО, которые после регистрации в нем не должны будут подавать большое количество документов при последующем участии в конкурсах. НПО, которые уже участвовали в реализации социальных проектов и программ, должны включаться в такой реестр автоматически. При этом, зарегистрированные в реестре НПО не должны иметь эксклюзивного права на участие в конкурсах. Иными словами, незарегистрированные в реестре НПО должны иметь право на участие в конкурсах государственного социального заказа.

4. Создать независимый уполномоченный орган по взаимодействию и государственной поддержке НПО.

5. В целях улучшения взаимодействия государственных органов по вопросам сотрудничества с НПО и обмена наилучшими практиками создать межведомственный координационный совет при Правительстве РК по работе с НПО.

6. В регионах реализовывать государственный социальный заказ через соответствующие отраслевые подразделения акиматов, при общей координации взаимодействия с НПО управлениями внутренней политики акиматов.

7. Учет количества действующих НПО и оценка эффективности взаимодействия с НПО должны войти в рейтинги Акимов регионов.

8. Разработать для государственных органов единую инструкцию по работе с НПО и размещению информации о государственном социальном заказе на их сайтах для обеспечения ее максимальной доступности.

9. Внедрить механизм финансирования долгосрочных социальных проектов (более 1 года) на средства государственного социального заказа.

10. Осуществлять государственный социальный заказ, руководствуясь следующими принципами: прозрачность, компетентность, конкуренция, эффективность.

11. Исключить из государственного социального заказа лоты, содержащие идеологическую и политическую пропаганду.

12. Формировать тематику лотов по отраслевым направлениям деятельности с учетом мнения общественных организаций посредством проведения Конкурсов социальных идей и проектов среди профильных НПО.

13. Привлекать экспертов для определения стоимости лотов и разработки технических заданий по лотам государственного социального заказа.

14. Отменить обязательность соблюдения процентных соотношений в расходах НПО по государственному социальному заказу.

15. Обеспечить контроль эффективности исполнения бюджета, выделенного на государственный социальный заказ.

16. Разработать правила мониторинга и оценки качества исполнения социальных проектов, реализуемых на средства государственного социального заказа, включающие качественные и количественные индикаторы/критерии.

17. В обязательном порядке размещать на сайтах государственных органов творческие и финансовые отчеты НПО о реализованных проектах, а также электронные документы, аудио и видео материалы, произведенные в ходе реализации проекта.

Кроме того, в связи с дальнейшей политической и экономической модернизацией казахстанского общества и на пути к реализации Плана наций «100 конкретных шагов», необходимо принятие Концепции развития гражданского общества на 2016-2020 годы. Реализация данной Концепции позволит осуществить переход от количественных параметров в качественные, и существенные предпосылки для этого не только присутствуют, но и реализуются полным ходом. Процесс продвижения этого вектора развития предполагает его наполнение содержанием, которое, в свою очередь, требует разрешения проблемных вопросов, накопившихся в процессе приобретенного опыта.

3.3 Рекомендации по повышению эффективности контроля в рамках управления качеством услуг, предоставляемых неправительственными организациями

Помимо выводов и рекомендаций по дополнению организационно-правовых механизмов управления качеством услуг НПО, нами предлагается ряд практических предложений, которые могут быть реализованы как

государственными органами, так и самими НПО в целях улучшения эффективности предоставляемых ими услуг.

1. Регламентация предоставления услуг НПО по типу государственных услуг.

На сегодняшний день, в отличие от государственных органов, ни реестра, ни регламентов, ни стандартов качества услуг для НПО в Казахстане нет. Как нет и организации, уполномоченной осуществлять контроль качества и мониторинг услуг НПО. Уполномоченным органом по мониторингу государственного социального заказа было Министерство культуры и информации - до его реорганизации в марте 2014 г. Контроль за экспертно-аналитическими и исследовательскими услугами НПО осуществляют непосредственно государственные органы, выступающие их заказчиками. Каждым из них – по собственной методике или по привычной для бюрократической системы управления «упрощённой схеме», когда критериев оценки проектов два: а) освоение средств и б) наличие отчета.

Изучив процесс, принципы предоставления государственных услуг, стандарт и регламент государственных услуг, а также учитывая положительный опыт предоставления государственных услуг государственными органами, считаем, что данный опыт можно эффективно переложить и на сферу услуг НПО. В вопросах совершенствования государственного управления необходимо использовать весь положительный накопленный казахстанский опыт, в том числе и по качеству предоставления услуг населению. Ведь услуги, оказываемые НПО, по своей сути, имеют те же свойства и характеристики, что и государственные услуги. В данной работе также предлагаются методические рекомендации по оценке качества услуг предоставляемых НПО.

2. Принятие Закона «Об аутсорсинге», где будет законодательно закреплено о передаче ряда государственных услуг в конкурентную среду.

К государственным услугам, которые могут быть переданы в конкурентную (частную) среду в первую очередь, можно отнести ряд социальных услуг (центры медицинской реабилитации по различным направлениям, центры юридической помощи и т.д.). Государству экономически целесообразней передать данные функции, так как содержать огромный аппарат по обслуживанию населения затратно. Кроме того, передавая часть функций в частную среду, государство тем самым стимулирует рост самозанятости населения и его экономическую активность, также растет социальная ответственность самих граждан. При этом качество предоставляемых услуг, при передаче их НПО может значительно улучшиться, так как НПО накоплен определенный опыт по обслуживанию социальных потребностей общества. Кроме того, НПО легче контактировать и поддерживать обратную связь с населением, чем государственным органам; тем самым будет увеличиваться эффективность услуг.

3. Отчетность НПО перед бенефициарами, поскольку управление качеством услуг НПО не может осуществляться без обратной связи между услугодателями и услугополучателями, в нашем случае НПО, как поставщика услуг и их бенефициаров, как получателей услуг. Это может выразиться в

обязательном публичном доступе к информации о текущей деятельности НПО (учредители, количество сотрудников, реализуемые и планируемые проекты, вакансии, источники финансирования).

Как правило, руководители НПО зачастую пренебрегают отчетами перед услугополучателями. Это связано с тем, что в Казахстане слабо развита сеть НПО, которые привлекали бы средства для своей деятельности со стороны населения, малого и среднего бизнеса и предоставляло им услуги напрямую. Казахстанская действительность же такова, что НПО финансируются, в основном, государством посредством государственного социального заказа и иностранными донорами (различными международными организациями). Заказчиков, как правило, интересует финансовая отчетность, целевое использование, количественные характеристики, конечная цель, без контроля самого процесса и качества мероприятий. Качество услуг могут оценить лишь бенефициары, но они в данном случае остаются без права голоса.

Совершенно очевидно, что обязав НПО ввести подотчетность перед бенефициарами на постоянной основе можно существенно повысить качество услуг НПО, так как сами услугополучатели смогут давать реальную оценку проводимых мероприятий. Существует совершенно определенное понятие подотчетности перед бенефициарами, которое приводится ниже.

Подотчетность НПО перед бенефициарами – это ответственность НПО перед получателями услуг за исполнение принятых обязательств путем систематического предоставления достоверной информации о целях и деятельности организаций, вовлечения заинтересованных сторон в планирование и оценку качества услуг и создания каналов обратной связи.

В целом подотчетность перед бенефициарами образует целую систему, включающую такие составляющие как достижение большего взаимодействия с бенефициарами, повышение прозрачности деятельности самих НПО, совершенствование управления внутри НПО, повышение уровня профессионализма работников НПО, повышение ответственности за конечный результат.

Подотчетность также предполагает раскрытие информации о финансах, связанных с их деятельностью в отношении бенефициаров, что особенно может быть «болезненно» воспринято лидерами НПО. Для этого самим НПО необходимо будет разработать и утвердить правила, в которых должно быть четко прописаны сроки, формы, периодичность, виды отчетности и механизмы обратной связи.

Подотчетность перед бенефициарами – это не только годовой отчет, пусть даже финансовый, а это постоянный контакт с ними в плане предоставления всей интересующей их информации о деятельности, проводимых мероприятиях, разрабатываемых и принимаемых решениях. Для этого необходимо наличие постоянных каналов для доведения информации и получения обратной связи от услугополучателей, возможности общественного мониторинга и социального аудита.

Выгодами для НПО при такой открытости будут подтверждение профессионализма, повышение уровня доверия со стороны населения,

привлечение дополнительных ресурсов и построение положительного имиджа. Для наглядности уровни подотчетности можно отразить в виде схемы (рисунок 21).

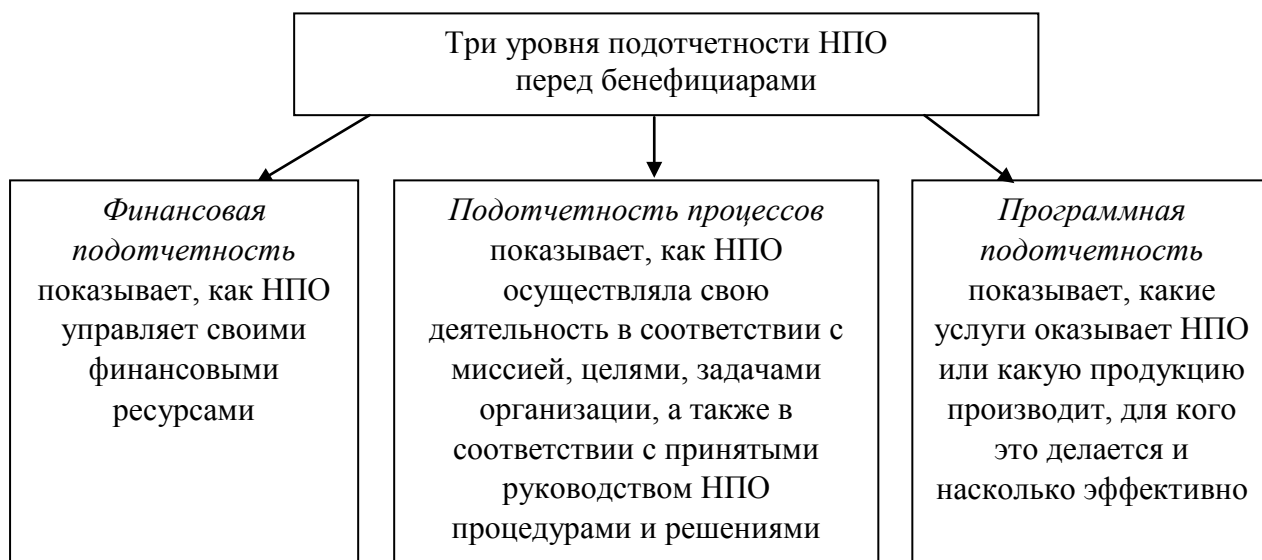


Рисунок 21 – Уровни подотчетности НПО

Примечание - Составлена автором

Основными механизмами подотчетности НПО перед бенефициарами должны стать:

– публикация отчетов о деятельности НПО. На сегодняшний день практически единственный способ, который на практике применяют НПО, однако отчет составляется вовсе не для бенефициаров, а для доноров, финансирующих их. Поэтому необходимо ввести отчетность на постоянной основе, со строго установленной периодичностью (например, 1 раз в квартал), с отражением программных и финансовых показателей. Информация может публиковаться на бумажных и электронных носителях, в СМИ, на веб-сайте организации, в социальных сетях. Содержание таких отчетов приведено ниже (рисунок 22) ;

– осуществление общественного мониторинга. Реализация данного механизма требует наличия в НПО системы обратной связи с услугополучателями для обмена информацией на постоянной основе с целью оценки качества услуг. В данном случае интернет - технологии станут особенно полезными. Каналы связи НПО с бенефициарами представлены ниже (рисунок 23);

– участие бенефициаров в деятельности НПО, который может выражаться в приглашениях их в работе НПО при выработке и принятии решений, рассмотрение обращений бенефициаров, участие их в мероприятиях НПО в качестве волонтеров;

– механизмы саморегулирования при использовании которых НПО разрабатывает и принимает внутренние правила и процедуры, и берет на себя дополнительные обязательства, гарантирующие бенефициарам получение

информации о деятельности НПО и возможность участия в работе НПО, выработке и принятии решений.

Примером саморегулирования может быть: принятие Кодекса этики НПО, в котором предусмотрен единый подход и стандарты подотчетности; принятие стандартов подотчетности международных организаций; публикация отчетов на едином интернет портале; самостоятельная выработка правил и процедур, накладывающих на НПО дополнительные обязательства по подотчетности перед бенефициариями и заинтересованными сторонами. Также использование данного механизма предусматривает сертификацию, лицензирование организации или работающих в ней специалистов;

– осуществление социального аудита как практики проведения внешней оценки деятельности организации клиентами, СМИ, партнерами, общественностью. Оценка позволяет узнать мнения бенефициариев о качестве работы НПО и определить насколько они соответствуют ожиданиям и потребностям целевых групп и действительно ли они изменяют ситуацию и помогают бенефициарам.

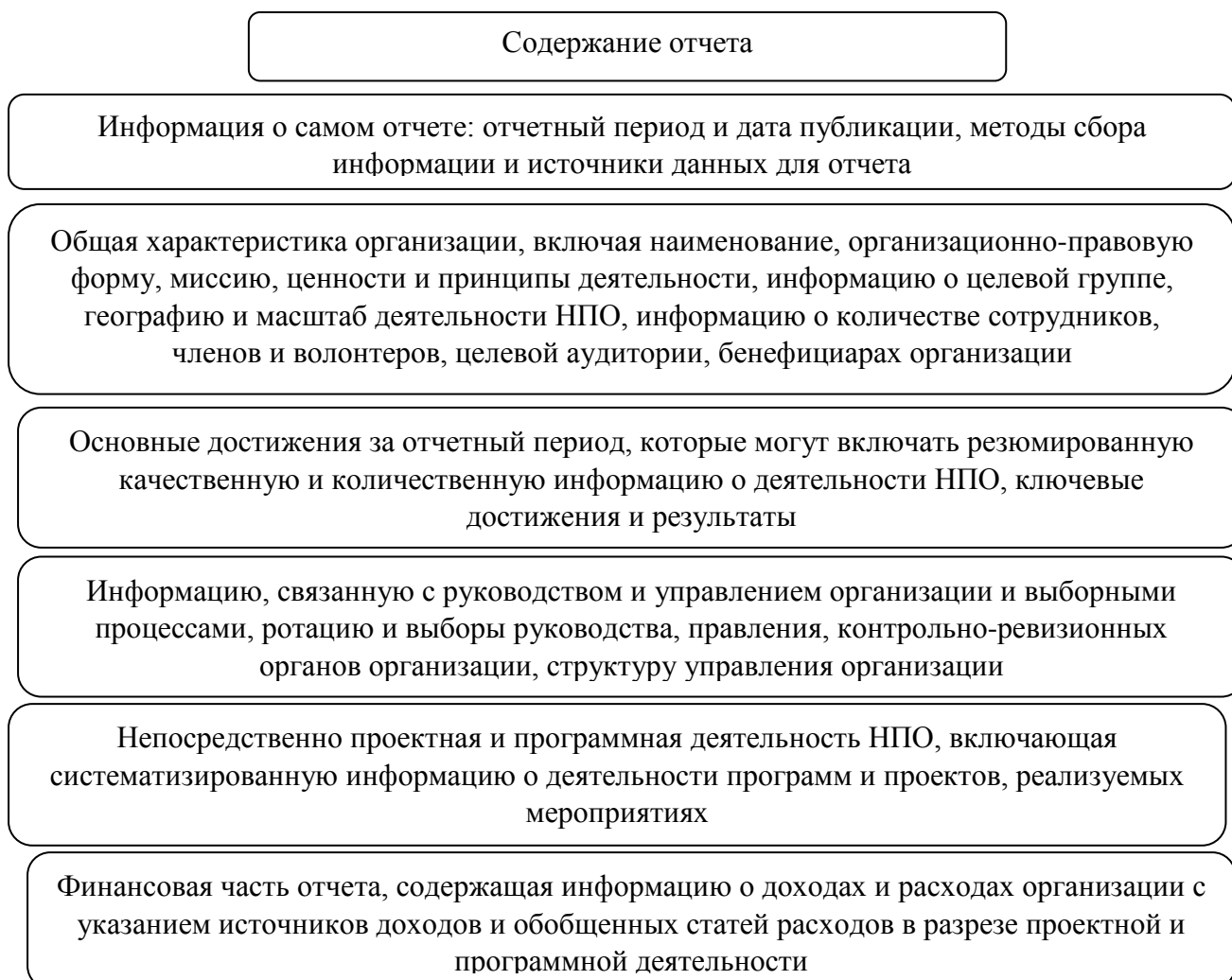


Рисунок 22 – Подготовка отчета для бенефициаров

Примечание - Составлено автором

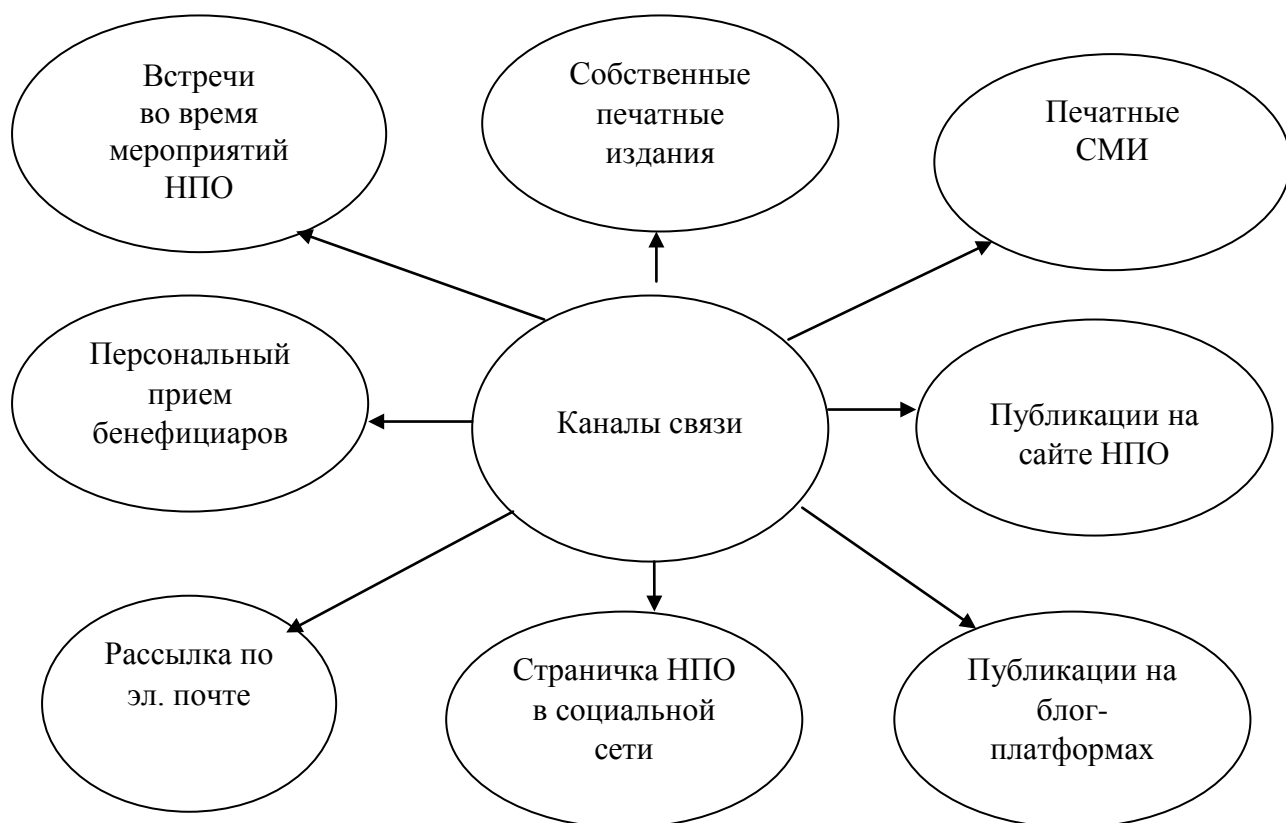


Рисунок 23 - Каналы связи НПО

Примечание - Составлена автором

На сегодняшний день большинство НПО в Казахстане стараются позиционировать себя как НПО, имеющее отраслевую направленность.

В уставе прописываются многосторонняя деятельность от образовательных услуг до правозащитных. Причиной этому служит то, что вот такие НПО в поисках финансирования могут выступать в конкурсах на оказание услуг различной направленности. Совершенно с определенной долей уверенности можно сказать, что при таком подходе к деятельности, страдает качество оказываемых ими услуг. Универсальные в своей деятельности НПО не располагают работниками – профессионалами в различных областях, даже тот немногочисленный имеющийся трудовой коллектив, как правило, работает не на постоянной основе, а от проекта к проекту. На постоянной основе работает лишь идейный руководитель и человек, ответственный за финансовую отчетность.

Совершенно очевидно, что сложившуюся практику необходимо кардинально менять, если мы хотим, чтобы НПО оказывало действительно качественные социальные услуги, если мы стремимся перейти на новый уровень взаимодействия государства и НПО, как партнеров в данной сфере. Для этого необходимо заинтересовать НПО продвигаться по одной выбранной специализированной и узконаправленной деятельности. Достичь этого за регламентировав на законодательном уровне самый простой выход, но далеко не оправдывающий себя, так как существует много вопросов и проблем,

прописать в законах которые невозможно ввиду их большого количества и многочисленных практических нюансов. Поэтому решение данной проблемы возможно процессами саморегулирования и самодисциплины и ответственности самих НПО и их лидеров. В этой связи, нам представляется возможным, во-первых, при распределении грантов и при объявлении конкурсов в рамках государственного социального заказа предусматривать определенные льготы и преференции для участников НПО при наличии опыта в определенной сфере деятельности.

Во-вторых, для подтверждения деятельности в определенной сфере действенным может оказаться объединение НПО в различные ассоциации по профессиональному признаку, с предоставлением при вхождении подтверждающих документов о наличии опыта в данной сфере, профессиональных работников, миссии, целях и задачах, прописанных, например, в уставе организации. И далее проведение конкурсов на присвоение грантов только среди членов ассоциации.

В-третьих, возможно внедрение системы лицензирования отдельных видов деятельности, к примеру, таких как медицинские услуги и юридическая помощь. Зарубежный опыт показывает, большую эффективность внедрения системы лицензирования на специфические виды социальных услуг (уход за тяжелобольными, дома престарелых, реабилитационные центры и т.д.).

Таким образом, высокий профессиональный уровень работников и накапливаемый с годами и реализованными проектами опыт будет наилучшим образом повышать качество оказываемых услуг НПО.

Следующей рекомендацией для совершенствования качества услуг предоставляемых НПО может служить единый информационный портал с обязательной публикацией данных о своей деятельности, а также отчетов о проделанной работе, с количественными и качественными показателями. Согласно последним изменениям в казахстанском законодательстве, касающиеся НПО, с 1 января 2017 года будет функционировать единая база, в которой будут содержаться структурированные данные об НПО, а именно: данные об учредителях, о направлениях деятельности, реализованных проектах, полученных грантах, также будут размещены учредительные документы доступные для заказчиков, при проведении конкурсов. Надо отметить, что данные в реестр будут вноситься НПО на добровольной основе.

В настоящий период реестр уже функционирует, и все желающие НПО могут внести данные о своих организациях. Несмотря на то, что реестр еще не обрел свой окончательный вид, совершенно очевидно, что он имеет ряд упущений, которые требуют доработки. Несмотря на то, что внесение данных самими НПО носит добровольный характер, необходимо повысить значимость вхождения в данный реестр для НПО. Для этого необходимо, чтобы потенциальные заказчики при проведении конкурсов и розыгрыше грантов проводили их только из числа НПО, вошедших в данный реестр. Это позволит как заказчикам, так и самим НПО выйти на более высокий уровень взаимоотношений в плане доверия, ответственности, профессионализма и качества услуг.

Необходимо также четко изложить сроки обновления всей информации, с предоставлением всех подтверждающих документов, в том числе с налоговой службы (для подтверждения уплаты налогов, как отражения о хозяйственной деятельности организации), так как основная проблема на сегодняшний день — это НПО – однодневки, которые создаются под определенный проект. Так вот, периодичность обновления и подтверждения деятельности НПО, будет давать реальную картину о функционирующих НПО в Казахстане и значительно почистит их ряды, останутся лишь профессионалы своего дела.

Кроме того, на данном портале надо предусмотреть такую возможность, если, к примеру, НПО выигрывает какой-либо грант или конкурс в рамках государственного социального заказа, то необходимо обязательное размещение оперативной информации о ходе исполнения проекта, с возможностью обратной связи по возникающим у бенефициаров вопросам и предложений.

Далее при регистрации НПО в данном реестре необходимо строго разделить функционалы сайта по регистрации строго в рамках определенной специализации, т.е. НПО в сфере медицины, образования, молодежной политики и т.д. Таким образом, сразу же будут отсеиваться «универсальные» НПО, нацеленные лишь на извлечение коммерческой, прибыли от своей деятельности. Если регистрировать все НПО подряд, то завтра перед нами снова встанет проблемы профессионализма кадров, качества услуг, «НПО-однодневок».

Следует также отслеживать учредителей НПО, чтобы они не регистрировали несколько НПО с разной спецификацией, в целях обойти контроль в этой области.

Развитие внутреннего управления, с внедрением элементов самоконтроля приведет к тому, что НПО возьмет на себя дополнительные обязательства, гарантирующие бенефициарам получение информации о их деятельности и возможности участия в работе, выработке и принятии решений. Примером саморегулирования может быть принятие Кодекса этики НПО, в котором предусмотрен единый подход и стандарты подотчетности; принятие стандартов подотчетности международных организаций; публикация отчетов на едином интернет портале; самостоятельная выработка правил и процедур, накладывающих на НПО дополнительные обязательства по подотчетности перед бенефициариями и заинтересованными сторонами. Также, использование данного механизма предусматривает сертификацию, лицензирование организации или работающих в ней специалистов.

Введение специального обучения менеджеров для НПО приведет к профессионализации кадров НПО. В первое время это могут быть различные курсы, лекции, семинары в обучающих центрах. Далее возможно введение в казахстанских ВУЗах такой дисциплины, как «менеджмент в некоммерческих организациях». Также необходимо обратить внимание на развитие таких наук, как антропология, социология и политология, которые изучают сам социум и его процессы, имеющие самое непосредственное отношение к НПО.

В силу специфики социальных проектов, существуют проекты со сроком реализации 2 и более года. Однако финансирование посредством тендеров

происходит только на 1 календарный год, в соответствии с разыгрываемыми конкурсами. В связи с тем, что прерывается финансирование таких долгосрочных проектов до следующего финансового года, а по факту аж до второго квартала нового финансового года, все это приводит к низкой эффективности проектов и как следствие, низкой эффективности НПО в долгосрочной перспективе. Кроме того, не факт, что НПО реализовывающее проект до этого, вновь выиграет конкурс, в данном случае весь эффект от реализации проекта сводится практически к нулю.

Бюджетный процесс в Казахстане уже продолжительное время предусматривает планирование бюджетных расходов сроком до 3 лет. В связи с этим, планирование долгосрочных проектов НПО может быть приведено также к трехлетнему планированию и разыгрыванию тендеров, конкурсов и грантов также на данный период.

Таким образом, все рекомендации данные по результатам исследования имеют практический характер. Автор убежден, что реализация их поможет усилить деятельность НПО и улучшить качество предоставляемых ими услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет утверждать, что общественный контроль в Республике Казахстан – это атрибут демократического, правового, социального, эффективного и открытого государства. С развитием НПО открываются перспективы в сфере социального предпринимательства и социального партнерства. К примеру, если на заре независимости очень осторожно относились к НПО, то теперь государственные органы не только признают НПО, но и активно сотрудничают с ними.

При этом наше законодательство предоставляет наиболее благоприятный климат в СНГ для развития общественных организаций в стране. В результате, в казахстанских НПО сейчас работают несколько десятков тысяч субъектов, оказывающих широкий спектр социальных услуг.

НПО Казахстана представляют собой самодостаточный сегмент гражданского общества, способный выполнять актуальные общественно значимые задачи, вносить свой вклад в совершенствование и продвижение демократических принципов и ценностей, признанных всем мировым сообществом. Однако, казахстанская наука не изучала НПО как поставщика услуг, поэтому достаточно длительное время не стоял вопрос о качестве этих услуг. В настоящее время эта проблема актуализирована и как показывает практика, нет определенных методик оценки качества, что отрицательно сказывается на процесс менеджмента качества. Необходимость исследования этого вопроса определила цель, которая обозначена во введении работы. Исходя из выбранной цели исследования, которая состояла в изучении теоретических и организационно - правовых основ общественного контроля за качеством услуг неправительственных организаций для разработки практических рекомендаций по их совершенствованию, мы пришли к следующим **выводам**:

1. В результате изучения мнений и определений сущности общественного контроля в научной литературе, сформулирована авторская трактовка понятия «общественный контроль». Полагаем, что общественный контроль в сфере управления качеством услуг НПО – это негосударственный контроль за деятельностью НПО, осуществляемый институтами гражданского общества и гражданами в целях повышения качества и эффективности предоставления услуг неправительственными организациями.

2. Анализ сфер деятельности и объемов услуг казахстанских НПО позволил сформулировать видение НПО как эффективного поставщика социально значимых услуг в различных областях: здравоохранение, молодежная политика, защита прав, экология, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками. Сущностью НПО в сфере социальной политики является инициирование активности, изменение самого человека и формирование у него ответственного участия в жизни общества, заполнение социальных ниш, существующих в государственной социальной системе, таким образом, чтобы

социальная помощь нуждающимся стала более конкретной и адресной. Таким образом, в результате изучения тенденций развития НПО обозначено следующее видение понятия НПО – это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками. Это открытые некоммерческие общественные организации, не ограниченные профессиональной спецификой (поэтому к НПО не относятся профессиональные союзы) и не стремящиеся к государственной власти (поэтому к НПО не относятся партии). Как правило, НПО ставят перед собой вполне конкретные, общественно значимые цели и задачи, и в своей деятельности руководствуются ими. Автором, в работе была сделана попытка обобщить все задачи НПО и определить, что НПО – это не только организации, которые влияют на гражданские инициативы и гражданское общество, но и как организация, которая исполняет услуги, делегируемые им государственными организациями.

3. Анализ мирового опыта общественного контроля за предоставленными услугами НПО показывает, что существуют различные формы прямого способа его осуществления. Разнообразные формы контроля в государстве, вне зависимости от его политического устройства, предполагают передачу части своих властных полномочий негосударственным субъектам контроля. При этом задачи субъектов общественного контроля в конкретном государстве непрерывно меняются. Поэтому должен меняться и перечень субъектов общественного контроля, которым центральная власть передаёт часть своих контрольных полномочий в тех сферах, где само государство не могло обеспечить повышения эффективности управления и сокращения управленческих издержек. Общественный контроль и власть одних НПО над другими реализуется только в том случае, если государство делегирует свои властные контрольные полномочия не уполномоченному государственному органу, а выполняющей его функции НПО. Гипотетически использовать общественный контроль для совершенствования управления качеством услуг казахстанских НПО, разумеется, возможно, но только при условии весьма жёсткой правовой и организационной регламентации деятельности «контролирующих» и «подконтрольных» НПО. Т.е., сначала нужно провести регламентацию услуг населению и внедрить в практику управления НПО методы управления качеством и только после этого можно будет допустить «уполномоченные» НПО для проведения общественного контроля качества социальных услуг других НПО.

4. В целом, в научной литературе по менеджменту качества услуг наблюдается весьма слабое внимание к исследованию специфики НПО как поставщика услуг, совершенно несопоставимое с той значительной ролью, которую стала играть эта отрасль в мировой экономике за последнее время. Их рассмотрению посвящены весьма немногочисленные англоязычные исследования, которые, тем не менее, позволили разработать методические рекомендации проведения общественного контроля за качеством услуг НПО.

Этапы и содержание работ по оценке качества услуги:

1. Формирование перечня организаций, участвующих в системе независимой оценки качества.
2. Сбор и обобщение информации о качестве работы организаций.
3. Формирование рейтингов качества работы организаций.
4. Общественное обсуждение результатов оценки качества работы организаций.
5. Подготовка предложений по повышению качества работы организаций и представление их в адрес заинтересованных организаций и ведомств.
6. В качестве информационной базы и основы для проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги используются:

- данные Комитета по статистике;
- дополнительные сведения, предоставляемые организациями в соответствии с критериями и показателями эффективности работы НПО;
- информация и сведения, размещенные на сайте организации в сети Интернет;
- информация и сведения, полученные в ходе изучения общественного мнения и мониторинга деятельности организаций.

Применение данной методики на практике позволит:

- предотвратить нарушения регламента внутренней работы НПО, предоставляющих социальные услуги;
- повысить уровень удовлетворенности бенефициаров социальных услуг;
- оценить качество предоставляемых услуг самими НПО;
- выявить недостатки и слабые места при предоставлении социальной услуги, с дальнейшим их устранением;
- обеспечить соответствие социальной услуги заявленным в проекте параметрам и результатам.

5. Несмотря на высокий уровень институционализации вопроса общественного контроля, существует острая необходимость в принятии Закона «Об общественном контроле», который должен быть направлен на регулирование всех взаимоотношений в данной сфере. Общественный контроль как новое выражение гражданской ответственности казахстанского общества требует совершенно определенного правового поля, которое лишь косвенно затронуто в законах «Об общественных советах» и «О государственных услугах».

6. Внедрение трехуровневой подотчетности НПО перед бенефициарами, как метода общественного контроля за качеством услуг НПО. Три уровня подотчетности НПО перед бенефициарами: *финансовая подотчетность* показывает, как НПО управляет своими финансовыми ресурсами; *подотчетность процессов* показывает, как НПО осуществляла свою деятельность в соответствии с миссией, целями, задачами организации, а также в соответствии с принятыми руководством НПО процедурами и решениями; *Программная подотчетность* показывает, какие услуги оказывает НПО или какую продукцию производит, для кого это делается и насколько эффективно.

7. Еще одной большой проблемой, влияющей на качество услуг НПО, является отсутствие четко сформулированной миссии и мотивации НПО, и как следствие отсутствие подтверждения заданной миссии организации по отношению к ее конечным целям и задачам. На практике это можно наблюдать, когда одно НПО создается с целым набором миссий, причем в различных сферах деятельности. Кроме того, на протяжении большого периода времени выделяются огромные средства на одни и те же программы, закупаемые посредством государственного социального заказа. Ежегодно государство на все госорганы, на все акиматы выделяет около 6 миллиардов тенге на финансирование НПО. Однако никто не проводит мониторинга качества исполнения данных программ. Нет анализа о необходимости и окупаемости данных программ. Также отсутствует анализ о наличии или отсутствии результатов функционирования НПО по сферам их деятельности.

Таким образом, изучение качества услуг НПО вскрывает ряд проблем, требующих комплексного подхода к их решению. Прежде всего, назрела необходимость в создании системы мониторинга и контроля за деятельностью НПО. В вопросе качества услуг НПО необходимо разработать методику оценки и внедрить использование соответствующих методов общественного контроля.

8. Разные НПО представляют широкий спектр услуг, поэтому каждое министерство, не только социального блока, но и другие, могли бы среди различных организаций определить близкий ему по задачам и потребностям круг НПО, которому они смогли бы делегировать и доверять выполнение общественно значимых услуг, затрагивающих интересы их деятельности.

9. Контроль за качеством услуг НПО, осуществляемых в рамках государственного социального заказа – это именно тот вид деятельности, с которым государство сегодня явно не справляется. Право осуществления этого контроля было бы вполне разумно делегировать – разумеется, не всем НПО, а одной или несколькими саморегулируемым организациям.

10. Исследование показало, что невозможно переоценить ту своевременность, с которой были приняты вышеуказанные изменения. Все произведенные дополнения, несомненно, перекроют то отставание, которое имеется в законодательном плане. Но на наш взгляд остаются еще некоторые вопросы, требующие дальнейшего совершенствования: это регламентация предоставления услуг НПО по типу государственных услуг, передача ряда государственных услуг в конкурентную среду, отчетность НПО перед бенефициарами, отраслевая направленность НПО по сферам деятельности, единый информационный портал, развитие внутреннего управления, с внедрением элементов самоконтроля, введение профессионального обучения менеджеров в неправительственном секторе, внедрение проектов с долгосрочным периодом реализации.

Таким образом, можно отметить, что цель исследования была достигнута, задачи исследования решены. Полученные результаты подтвердили основную гипотезу исследования – то, что на современном этапе развития гражданского общества и социальной модернизации внедрение в практику управления

казахстанскими организациями третьего сектора общественного контроля деятельности НПО будет способствовать повышению качества их услуг.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации народу Казахстана Назарбаева Н.А. «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» // Казахстанская правда. – Астана, 2012, декабрь – 14.
- 2 Жангулова А.А. Сущность и основные задачи общественного контроля в Республике Казахстан // Матер. междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы и перспективы развития государственных институтов в современных условиях». – Усть-Каменогорск: ВКГУ им. С. Аманжолова, 2014. – С. 135-139.
- 3 Гегель Г.В. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – с. 335.
- 4 Шорина Е.В., Дорохова Г.А., Салищева Н.Г. и др. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В.И. Туровцева. – М., 1970. – 335 с.
- 5 Блинова Н.В., Туранов В.И. Народный контроль в СССР. – М., 1969. – 62 с.
- 6 Иконников С.Н. Народный контроль в СССР 1966-1970 гг. Из истории организации и деятельности органов народного контроля. – М.: Наука, 1978. – 324 с.
- 7 Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974. – с. 247
- 8 Мальков В.В. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 1963. – 20 с.
- 9 Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Издательство «Весь мир», 2010. – 224 с.
- 10 Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. – 2011. – №2. – С. 21-24.
- 11 Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2012. – 26 с.
- 12 Селиванова Е.С. Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. – 2014. – №2. – С. 112-116.
- 13 Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2015. – 232 с.
- 14 Огнева Е.А. Институт общественного контроля: проблемное поле теоретического исследования // Образование и общество. – 2013. – №1. – С. 90-93.
- 15 Федотов М.А. Информационно-правовые аспекты общественного контроля // Всероссийский научный журнал «Вопросы правоведения». – 2012. – №2. – С. 57-78.
- 16 Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – №4. – С. 18-21.

17 Корченкова Н.Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии // [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2000_1\(2\)/17.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/9999-0195_West_pravo_2000_1(2)/17.pdf).

18 Околёснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. – М.: ВШЭ, 2014. – 235 с.

19 Околёснова О.А. Право на доступ к информации как ключевой элемент общественного контроля // Европейский журнал социальных наук. – 2012. – Т.2. – №10. – С. 552-574.

20 Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Издательство «Весь мир», 2010. – 224 с.

21 Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // <http://justicemaker.ru/view-article.php?art=2354&id=10>.

22 Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. – 25 с.

23 Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета. – 2011. – №2(12). – С. 65-70.

24 Колодин Р.В. Правовые и организационные аспекты общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний: диссертация ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Вологда, 2010. – 194 с.

25 Полещук А.С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2012. – 26 с.

26 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы: утв. 25 июля 2006 года, №154.

27 Кравченко С.А., Мнацарян М.О., Покровский Н.С. Социология: парадигмы и темы: учебник для вузов – М., 1998. – 508 с.

28 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: утв. 21 июля 2011 года, №119.

29 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, №858.

30 Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №6. – С. 2-6.

31 Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008. – 213 с.

32 Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2012. – с. 23, 24.

33 Добрынин Н.М. Общественный контроль и власть: политико-правовое и историческое исследование // Российский юридический журнал. – 2006. – №1. – С. 81-88.

- 34 Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации. – М.: Академический правовой институт, 2011. – 122 с.
- 35 Шаукенова З.К., Дунаев В.Ю. Идеологическое конструирование в РК: вехи эволюции и траектории развития в контексте Стратегии «Казахстан-2050»: монография. – Алматы: ИФПР КН МОН РК, 2013. – 438 с.
- 36 Батко-Толуч К., Издебский К. Организации общественного контроля. Сегодняшнее положение, вызовы, перспективы // <http://www.msps.su/files/2013/09/obshkontr.pdf>.
- 37 Хамитова А.А. Актуальные проблемы повышения эффективности и качества услуг неправительственных организаций и совершенствования их взаимодействия с государственными органами в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. – 2016. – №1 – С. 292-298.
- 38 United Nations Charter, Chapter 10: The Economic and Social Council, Article 61-72 // <http://www.un-documents.net/ch-10.htm>.
- 39 The Department of Public Information // <http://www.un.org/en/hq/dpi/>.
- 40 Жангулова А.А. Проблемы качества услуг, предоставляемых неправительственными организациями в Казахстане // Матер. междунар. науч.-практ. конф. «Наука и образование в современном мире». – Караганда, 2014. – С. 52-54.
- 41 Шибаева М.В. Совершенствование системы управления развитием негосударственных некоммерческих организаций региона в сфере предоставления социальных услуг: дис. ... канд. экон. наук: 08.05.05. – Калининград: КГТУ, 2014. – 171 с.
- 42 Ерофеева П.А. Оценка политической состоятельности неправительственных организаций как методологическая проблема // Вестник Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова. – 2012. – №17. – С. 245-257.
- 43 Сухарев А.И. Сектор НПО – проблемы субъектности, критериев и классификации (западная методологическая модель). // Безопасность Евразии. - 2006. - №1. С. 467–477.
- 44 Рамзаев В.М. Управление развитием некоммерческих организаций в современных экономических системах: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05. – М., 2006. – 382 с.
- 45 Лаврик М.В. Китайский путь формирования гражданского общества. Первые шаги // Публичная политика - 2007: сб. ст. – СПб.: Норма, 2008. – С. 50-56.
- 46 Edele A. Non-governmental organizations in China: report. – Geneva, 2005. – 57 p.
- 47 Ahmed S., Potter D. NGOs in International Politics. – Boulder, CO, 2006. - 16 p.
- 48 Давыдова А.В., Сембаева А.К., Тарасенко А.В. Анализ мирового опыта взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Публичная политика - 2007: сб. ст. – СПб.: Норма, 2008. – С. 27-35.

- 49 International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) // http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4e.pdf.
- 50 Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A., Tice H.S. The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN // Nonprofit Handbook. - Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2013. - №49. –p.16
- 51 The National Center for Charitable Statistics // <http://nccs.urban.org>.
- 52 USA National Taxonomy of Exempt Entities // <http://nccs.urban.org/classification/NTEE.cfm>.
- 53 Statistical Classification of Economic Activities in the European Community: Eurostat Methodologies and working papers NACE Rev. 2 – Luxembourg, 2008. – p. 369.
- 54 Salomon L.M., Anheier H.K. The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO - Revision 1. - Baltimore, The Johns Hopkins University. Institute for Policy Studie, 1996.- p. 26.
- 55 Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра: отчет / ПРООН. – Алматы: Изд-во «S-Принт», 2002. – с. 80.
- 56 Павенко Н.В. Неправительственные организации в Казахстане - глазами экспертов // http://www.cap.online.kz/sociology_5.htm
- 57 Закон Республики Казахстан. Об общественных объединениях: принят 31 мая 1996 года, №3.
- 58 Закон Республики Казахстан. О некоммерческих организациях: принят 16 января 2001 года, №142.
- 59 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Концепции государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан: утв. 23 января 2002 года, №85.
- 60 Закон Республики Казахстан. О государственном социальном заказе: принят 12 апреля 2005 года, №36.
- 61 Индекс устойчивости НПО для стран Центральной, Восточной Европы и Евразии: 2011 год. / ЮСАИД. - 2012 // http://aze.az/news_agentstvo_usaid_opublikov_79541.html
- 62 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее». – Астана, 2014, январь – 17.
- 63 Статистические данные с главной страницы сайта // <http://gakz.kz/index.php/ru/novosti/228>.
- 64 Европейская гражданская инициатива // <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives> 18.12.2014.
- 65 Your Voice in Europe // <http://ec.europa.eu/yourvoice/> 18.12.2014.
- 66 Европейская сеть по информации и наблюдению за окружающей средой // <http://www.eionet.europa.eu> 18.12.2014.
- 67 Филатов И. Устройство Европейского экономического и социального комитета // <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-yekonomiczeskogo-i-socialnogo-komiteta-eyesk.php> 18.12.2014.

68 Социальная Европа в XXI веке / под ред. М.В. Каргаловой. – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – С. 349-450.

69 Васильев В. Гражданское общество и политические партии ФРГ // Журнал о выборах. – 2007. – №5. – С. 56-57.

70 Доклад о социальном развитии. Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36938288#pos=0;0

71 Исмаилов Б.И. «Реализация права законодательной инициативы в правоприменительной практике зарубежных стран и Республике Узбекистан» // <http://www.allpravo.ru>.

72 The Freedom of Information Act (FOIA) // <http://www.foia.gov/>.

73 The Foreign Agents Registration Act (FARA) // <http://www.fara.gov/>.

74 Селина М. Некоммерческий сектор упустил из виду финансовую сферу // <http://www.opec.ru/1455961.html>.

75 Соболевская О. НКО в Восточной Европе не стали серьезной силой // <http://www.opec.ru/1786102.html>.

76 Comparative Nonprofit Sector Project // <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>

77 Беневоленский В. Особенности эволюции институтов третьего сектора в странах Восточной и Центральной Европы в 1990-2000-е годы и перспективы институционализации гражданского общества в России // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – №3. – С. 10-14.

78 Шубенкова А.Ю. «Сравнительный анализ участия общественных групп в формулировании государственных стратегий в России, Норвегии и Южной Корее // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – №2. – С. 162-173.

79 Южная Корея обсуждает подписание налогового соглашения. 01.03.2012 // http://www.nalogi.net/news_prew.htm?id=1466.

80 Южная Корея обсуждает с общественностью энергетическую политику, ноябрь 2013 года // <http://www.ruskorinfo.ru>

81 Закон Российской Федерации. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: принят 23 мая 2015 года, №129-ФЗ.

82 Закон Российской Федерации. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: принят 21 июля 2014 года, №212-ФЗ

83 Маковецкая С.Г. Что случится, если мы ничего не изменим (инерционный сценарий ситуации с НКО и механизмами их влияния на модернизацию социальной сферы) // <http://www.grany-center.org/content/sg-makoveckaya-cto-sluchitsya-esli-my-nichego-ne-izmenim-popytka-narisovat-inercionnyu>.

84 Quality Management Systems for NGOs. 49th EOQ Annual Congress // http://www.eoq.org/fileadmin/user_upload/Documents/Congress_proceedings/Turkey_2005/Proceedings/068_Eoghan_Walsh_and_Helena_Lenihan.pdf.

85 Dowell A. Guidelines for Legislative Language for State Program Evaluation // <http://web.csulb.edu/~ddowell/goldbook.htm>.

86 Ещенко Н.В. К вопросу об оценке результативности проектной деятельности некоммерческих организаций // Власть и управление на востоке России. – 2010. – №3. – С. 71-74.

87 McNamara C. Basic Guide to Program Evaluation // http://www.unm.edu/~egrong/web/docs/R3_Basic%20Guide%20to%20Program%20Evaluation.pdf.

88 Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Регион: экономика и социология. – 2007. – №3. – С. 259-277.

89 Иванченко О.А., Кривцов В.И., Любарев А.Е., Павлушкин А.В. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. – 328 с.

90 Федотов М. Общественный контроль – чувствительная зона современного государства // Государство и общество. – 2011. – №4(57). – С. 64-65.

91 Полещук А.С. Общественный контроль в структуре советской власти // История государства и права. – 2011. – №20. – С. 14-18.

92 Ланьков А. Северная Корея вчера и сегодня // <http://polit.ru/article/2010/03/04/kndr/>.

93 Edwards M., Hulme D. Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World. – London, 1995. – 259 p.

94 Ваятт М. Управление НКО: пособие для практиков / Ассоциация развития гражданского общества. – Алматы, 2013. – 72 с.

95 Bullain N., Panov L., Lednova M. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models: a guide for policy makers and practitioners in the CIS region // http://www.undp.kz/library_of_publications/files/7086-23807.pdf.

96 McLoughlin C. Whose Public Action? Analysing Inter-sectoral Collaboration for Service Delivery // <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/non-state-providers/basic-services.pdf>.

97 Бакстон Ч. Гражданское общество на распутье. Результаты международного исследовательского проекта // <http://орес.ru/data/2013/03/28/1233152277/%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%8C%D0%B5CS%20at%20Crossroads%20HSE%20March%202013-rus.pdf>.

98 Жангулова А.А. Правовые основы общественного контроля в Республике Казахстан // Сб. матер. 1-й Молодежной междунар. науч.-практ. конф. «Научные исследования и разработки молодых ученых». – Новосибирск: Издательство ЦРНС. – 2014. – С. 145-149.

99 Общественная палата города Талдыкорган // <http://palatatk.kz/zakon-respubliki-kazakhstan.html>.

100 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций: принят 2 декабря 2015 года, №429-V ЗРК.

101 Национальный доклад о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31325856#pos=0;232.

102 Методы проведения общественного мониторинга деятельности органов власти и управления в Республике Казахстан / Федерация развития малого и среднего бизнеса: презентация Министерства культуры и информации РК // <http://www.myshared.ru/slide/102031/>.

103 Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан».

104 Законодательное регулирование деятельности НПО, итоги реализации Концепции развития гражданского общества // <http://mydocx.ru/2-119942.html>.

105 Дуров А. Рекомендации по проведению общественных слушаний: реферат // <http://coolreferat.com/>.

106 В Алматы прошли общественные слушания по проекту «Оценка воздействия на окружающую среду» // <http://www.expolife.ru/articles/7220.html>.

107 В Павлодарской области состоялись общественные слушания по СЭЗ «Ертис» // <http://www.zakon.kz/99163-v-pavlodarskojj-oblasti-sostojalis.html>

108 Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: науч.-практ. пос. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010. – 106 с.

109 Прозрачность и участие: Общественный контроль 2.0 в США и Европе: аналитический доклад // <http://yablor.ru/blogs/prozrachnost-i-uchastie-obschestven/4106901>.

110 A Citizen Oriented E-government Maturity Model // http://www.brunel.ac.uk/__data/assets/file/0005/90662/phdSimp2009HalaAlKhatib.pdf.

111 Неправительственные организации Казахстана: 20-летний путь развития / под ред. Ш.С. Шайболовой. – Алматы: Гражданский Альянс Казахстана, 2011. – 84 с.

112 Министерство по делам религий и гражданского общества // <http://www.din.gov.kz/rus/index.php>

113 Хамитова А.А. Совершенствование управление качеством услуг общественных организаций, финансируемых государством (на примере Казахстана) // Актуальні Проблеми Економіки. – Киев: Актуальные проблемы экономики. – 2015. – №5(167). – С. 242-249.

114 Индекс устойчивости организаций гражданского общества (ОГО) – Казахстана, 2013 // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31616154#pos=14;-245.

115 Национальный план действий по развитию неправительственных организаций в РК на 2014-2020 годы: проект по состоянию на 7 ноября 2013 // <http://referatdb.ru/pravo/150194/index.html>

116 Жумабеков И. Сельские НПО: посредник между населением и государством // Мысль. – 2006. – №4. – С. 24-36.

117 Хамитова А.А. Неправительственные организации, как субъекты общественного контроля в условиях социальной модернизации казахстанского общества // Вестник КазНУ. Серия экономическая. – 2015. – №5. – С. 198-205.

118 Тамоян П.Г. Методы оценки эффективности управления качеством инновационного проекта: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2011. – 189 с.

119 Латыпова Л.В. Оценка качества консультационных услуг // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №4, ч. 1. – С. 699-703.

120 Потоцкая А.А. Качество услуг: показатели качества, методы оценки, особенности обеспечения // <https://xreferat.com/53/3896-1-kachestvo-uslug-pokazateli-kachestva-metody-ocenki-osobennosti-obespecheniya.html>

121 Хамитова А.А. Неправительственные организации как объекты общественного контроля: анализ мирового опыта // Вестник университета Туран. – 2015. – №4. - С. 235-240.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Сценарий интервью руководителей и активистов казахстанских НПО

1. *В чём, по Вашему мнению, заключается сущность общественного контроля со стороны НПО?*

– это одна из разновидностей общественной деятельности граждан, public interest advocacy;

– это политический символ «зрелости» гражданского общества;

– это контроль гражданского общества за действиями властей и крупного бизнеса, public watch;

– другое.

2. *Нужен ли общественный контроль со стороны НПО за деятельностью государственных органов?*

– да;

– нет;

– не знаю;

– другое.

3. *Нужен ли общественный контроль со стороны одного НПО за оказанием другими НПО услуг в рамках государственного социального заказа?*

– да;

– нет;

– не знаю;

– другое.

4. *Возможен ли в настоящее время общественный контроль со стороны НПО за деятельностью других НПО?*

– да;

– нет;

– не знаю;

– другое.

5. *Может ли повысить качество услуг предоставляемых Вашим НПО общественный контроль со стороны другого НПО?*

– да;

– нет;

– не знаю;

– другое.

6. *Готово ли Ваше НПО осуществлять общественный контроль за деятельностью других НПО?*

– да;

– нет;

– не знаю;

– другое.

7. *Готово ли Ваше НПО предоставить информацию о своей деятельности другому НПО, осуществляющему общественный контроль?*

- да;
- нет;
- не знаю;
- другое.

8. *Как Вы оцениваете качество услуг Вашей НПО?*

- отличное;
- хорошее;
- удовлетворительное;
- никак не оцениваю;
- другое.

9. *Как, по-вашему мнению, оценивают качество услуг Ваше НПО их заказчики и потребители?*

- отличное;
- хорошее;
- удовлетворительное;
- никак не оцениваю;
- другое.

10. *Как Вы оцениваете уровень качества услуг казахстанских НПО в целом?*

- отличное;
- хорошее;
- удовлетворительное;
- никак не оцениваю;
- другое.

11. *Знакомы ли Вы с методиками оценки и /или управления качеством услуг?*

а) в коммерческих организациях:

- да;
- нет;
- другое.

б) в государственных органах:

- да;
- нет;
- другое.

в) в НПО:

- да;
- нет;
- другое.