

Тургалеева А.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по снижению бедности среди населения страны. В Казахстане среди институтов гражданского общества наиболее активную позицию по борьбе с бедностью занимают благотворительные общественные организации. Их деятельность ориентирована на представителей социально уязвимых слоев и групп населения - дети-сироты, малообеспеченные семьи, инвалиды, пенсионеры, бездомные, а также медицинские, образовательные и детские учреждения.

Среди форм и методов деятельности НПО в этой сфере преобладают:

- оказание материальной и финансовой поддержки гражданам, принадлежащим к социально уязвимым слоям населения, учреждениям социальной направленности;
- лоббирование льгот для благотворительной деятельности;
- проведение благотворительных обедов, безвозмездная раздача вещей и медикаментов;
- сбор средств для благотворительности;
- открытие детских деревень;
- создание консультационных центров и т.д.

Наиболее показательная акция НПО в сфере снижения бедности состоялась осенью 2001 года, когда был проведен Первый республиканский фестиваль творчества детей-инвалидов «Синяя птица», в котором приняли участие ряд НПО, работающих с детьми-инвалидами, а также Волонтерский дом Фонда Сорос-Казахстан. При этом в процессе проведения данной акции было установлено партнерство с такими коммерческими структурами, как «Шеврон Мунайгаз Инк», которая была генеральным спонсором фестиваля, и «Группа-4», оплатившая расходы по проезду иногородних участников. Кроме возможности участия, дети-сироты получили призы и подарки.

В целом в сфере борьбы с бедностью распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом:

Таблица №3

**Борьба с бедностью**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие законодательных актов</li> <li>• Формирование эффективной системы государственного управления</li> <li>• Развитие и рост экономики</li> </ul>
--------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение занятости граждан</li> <li>• Обеспечение образовательного уровня граждан</li> <li>• Микрокредитование, поддержка предпринимательства</li> <li>• Социальная поддержка малообеспеченных</li> <li>• Реформирование системы здравоохранения</li> <li>• Реализация инвестиционных проектов</li> </ul>
<b>Неправительственный Сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экспертиза законов</li> <li>• Лоббирование законодательных актов</li> <li>• Мониторинг социально незащищенных граждан</li> <li>• Благотворительные акции</li> <li>• Обучение основам предпринимательства</li> <li>• Предоставление рабочих мест</li> <li>• Развитие народных промыслов и организация ярмарок и распродаж</li> <li>• Пропаганда меценатства и благотворительности</li> </ul>

Таким образом, институты гражданского общества, в частности НПО, оказывают определенное влияние на решение проблем бедности. Однако полностью они не могут реализовать собственный потенциал по причине наличия ряда существенных проблем.

Основной проблемой для НПО всех направлений деятельности является отсутствие в законодательстве понятия собственно неправительственной организации (НПО), которое в настоящее время является лишь заимствованием из международной практики. Исходя из действующих нормативно-правовых актов, под общественными объединениями государство определяет некоммерческие организации (юридические лица), создаваемые по инициативе граждан для удовлетворения своих духовных и иных нематериальных потребностей.

Следует подчеркнуть, что общественные объединения, ориентированные на развитие общества, законодательством не выделяются. Это положение предопределяет основные процессы в секторе НПО. Что касается НПО, ориентированных на решение проблем бедности, то в казахстанском законодательстве отсутствуют механизмы стимулирования их деятельности. В частности, Налоговый кодекс не предусматривает льготное налогообложение институтов

гражданского общества, занимающихся борьбой с бедностью. Отсутствует также законодательная основа для государственной поддержки благотворительности.

Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по снижению безработицы среди населения страны. В Казахстане, среди различных институтов гражданского общества, данную проблему наиболее успешно решают НПО, ориентированные на создание и предоставление рабочих мест. Деятельность этих организаций заключается:

- в организации общественных работ;
- в оказании помощи в трудоустройстве для квалифицированных специалистов;
- в организации различных выставок, ярмарок и распродаж;
- в организации обучающих тренингов и семинаров;
- в проведении юридических консультаций по трудовым вопросам.

Одним из примеров деятельности НПО в борьбе с безработицей является проект по организации и проведению эффективных общественных работ, осуществленный в Алматы «Алматинским фондом содействия занятости» при спонсорской помощи Германского общества по техническому сотрудничеству (GTZ). Благодаря этому проекту было проведено десять мероприятий для безработных, а именно. «Строительная бригада», «Социальные работники», «Сбор и сортировка мусора», «Пропаганда здорового образа жизни», распространение городской газеты «Вакансия», «Благоустройство территории», «Кризисный центр для женщин, подвергшихся насилию», «Книгам – вторую жизнь» и «Патронажная служба». По всем мероприятиям, кроме сбора и сортировки мусора и благоустройства территории, безработные прошли предварительное профессиональное обучение по специальным программам.

В целом в сфере преодоления безработицы распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом.

Таблица №4

**Преодоление безработицы**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие законодательных актов</li> <li>• Разработка государственных программ</li> <li>• Создание новых рабочих мест</li> <li>• Поддержка малого и среднего бизнеса</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест</li> </ul>

<b>Неправительственный сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мониторинг рынка труда</li> <li>• Информирование населения и работодателей о положении на рынке труда</li> <li>• Юридические консультации по трудовым вопросам</li> <li>• Организация общественных работ</li> <li>• Организация трудоустройства несовершеннолетних граждан</li> <li>• Социальная адаптация безработных</li> <li>• Организация самозанятости населения</li> <li>• Выявление потребностей работодателей</li> </ul>
-----------------------------------	---

В Казахстане институты гражданского общества не в полной мере участвуют в процессе приспособления рабочей силы к структурным сдвигам в экономике, смягчении социальных последствий циклических колебаний производства и расширении возможностей для трудоустройства тех категорий трудящихся, которые испытали наибольшие трудности на рынке труда. Это обусловлено наличием ряда проблем, характерных для системы взаимоотношений институтов гражданского общества и государства.

В частности, в Казахстане отсутствует широко распространенная в странах дальнего зарубежья практика привлечения НПО к реализации программы государственного найма, в первую очередь молодежи, длительно не работающих и лиц с пониженными шансами на трудоустройство. Программы по снижению безработицы разрабатываются не дифференцированно, в то время как НПО способны разрабатывать программы для отдельных регионов, отраслей, категорий безработных.

**Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по обеспечению населения страны социальными гарантиями.** В Казахстане деятельность институтов гражданского общества по обеспечению населения социальными гарантиями развивается в основном по трем направлениям.

Первое: общественные объединения, действующие в сфере здравоохранения. Первые НПО, занявшие вопросы здравоохранения, появились в Казахстане еще в начале 1990-х годов. Тогда же в стране появились и донорские организации, которые начали осуществлять поддержку проектов НПО, направленных на решение медицинских проблем. Основными направлениями деятельности этих НПО стали:

- финансовая и техническая помощь для объектов здравоохранения;

- организационно-методическая поддержка сотрудников системы здравоохранения в виде семинаров, конференций и тренингов;
- работа по профилактике курения, алкоголизма и наркомании;
- социальная реабилитация лиц, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью;
- пропагандистская работа по профилактике туберкулеза, СПИДа и других заболеваний;
- оказание адресной медицинской помощи социально незащищенным слоям общества.

Так, к примеру, НПО «Солярис», действующее в Павлодарской области, уже четыре года опекает безнадежных онкобольных на дому. С помощью руководства области и благотворительных организаций «Солярис» открыл первый в стране хоспис, где обреченным людям обеспечен хороший уход, лечение и психологическая помощь. Поддержал акимат и общественную организацию, открывшую приют для женщин, подвергающихся домашнему насилию.

Второе: общественные объединения, действующие в сфере образования. Основными направлениями деятельности образовательных НПО являются:

- внедрение инновационных образовательных программ (гражданское образование, навыки разрешения и урегулирования конфликтов, «критическое мышление через чтение и письмо», «здоровый образ жизни», экономические, экологические, правовые, языковые программы и др.);
- совместное решение профессиональных проблем или защита интересов членов педагогического сообщества;
- повышение квалификации, организация исследовательской, научной деятельности и т.д.;
- создание альтернативных стандартов, учебных планов, программ, учебной и методической литературы;
- создание благоприятной среды и защита интересов детей в процессе обучения членами педагогической и родительской общественности;
- оказание помощи учебным заведениям в решении материальных и финансовых проблем, во взаимодействии и партнерстве с местным сообществом;
- организация международных связей для обмена различной информацией, участия в обменных программах.

Третье: общественные объединения, действующие в сфере культуры. Деятельность культурных объединений в целом заключается:

- в организации культурно-массовых мероприятий (концертов, смотров самодеятель-

ности и т.д.),

- в материальной поддержке учреждений культуры;
- в организации культурных обменов (в основном на региональном уровне);
- в организации кружков для детей и юношества;
- в организации досуга молодежи.

Кроме того, НПО пытаются принимать участие в деятельности по обеспечению социально незащищенных слоев граждан. На одной из рабочих встреч представителей институтов гражданского общества, состоявшейся 19 мая 2000 года, была принята и подписана Майская декларация социальных НПО, призывающая государство, общественные организации, СМИ, коммерческие структуры изменить сложившуюся ситуацию с дискриминацией прав человека по признаку возраста, пола, физического и психического здоровья.

На встрече было принято обращение социальных НПО Казахстана к Президенту, Парламенту, Правительству Республики Казахстан, в котором НПО выразили готовность участвовать в решении социальных проблем общества, осуществляя связь между государством и его гражданами. Кроме того, представители НПО выразили готовность организовать общественные слушания и принять участие в разработке ряда законодательных и программных документов, направленных на улучшение социальной защищенности граждан. В их числе были названы: законы «О государственном социальном заказе для общественных организаций», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О социальной и коррекционно-педагогической деятельности». Помимо этого, НПО предложили свои услуги в создании механизмов по решению проблем инвалидов.

В целом, в сфере обеспечения населения социальными гарантиями, распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом.

Таблица №5

**Обеспечение населения социальными гарантиями**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие законодательных актов</li> <li>• Реформирование социальной сферы</li> <li>• Выделение пособий социально незащищенным слоям</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мониторинг социально необеспеченных слоев населения</li> </ul>

<b>Неправительственный сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Защита прав потребителей</li> <li>• Реабилитационная работа</li> <li>• Коррекционная работа с детьми, имеющими отклонения в развитии</li> <li>• Поддержка людей с ограниченными возможностями</li> <li>• Развитие неформальных образовательных программ</li> <li>• Развитие неформальных медико-социальных программ</li> <li>• Пропаганда здорового образа жизни</li> </ul>
-----------------------------------	--

- международном уровне и в развитых демократических странах;
- защита прав и свобод конкретных людей, считающих, что их права были нарушены национальным законодательством или органами власти;
- предоставление юридических консультаций населению.

В целом в сфере обеспечения прав человека распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом.

Таблица №6

**Обеспечение прав человека**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка и принятие законодательных актов</li> </ul>
<b>Неправительственный Сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мониторинг соблюдения прав человека</li> <li>• Оказание консультационных услуг населению</li> <li>• Экспертиза законодательных актов</li> <li>• Разработка альтернативных законопроектов</li> <li>• Распространение правовых знаний среди населения</li> <li>• Поддержка людей с ограниченными возможностями</li> </ul>

Как можно увидеть, НПО принимают довольно активное участие в сфере обеспечения населения социальными гарантиями. Тем не менее существует ряд объективных проблем, которые не позволяют расширить сферу применения потенциала НПО в этом направлении. В первую очередь это неразвитость системы местного самоуправления, за исключением КСК и КОСов, спектр задач которых чрезвычайно широк: от разрешения частных конфликтов по качеству коммунальных услуг до принятия на баланс всего жилого фонда дома, квартала или микрорайона.

**Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по обеспечению прав человека в стране.** В Казахстане данный вид деятельности достаточно развит. Актуальность и общественная значимость деятельности правозащитных НПО обусловлена случаями нарушения тех или иных прав и свобод граждан со стороны государства, его органов и их должностных лиц. В соответствии с этим Казахстанские правозащитные организации выполняют в своей деятельности такие функции, как:

- мониторинг ситуации с соблюдением всего спектра прав и свобод человека и гражданина в своей стране;
- информирование общественности, в том числе и международной, о тенденциях развития ситуации и частных случаях грубых нарушений прав человека;
- анализ действующего законодательства и передаваемых в Парламент законопроектов на предмет их соответствия международным нормам и стандартам в области прав человека;
- разработка альтернативных законопроектов, касающихся прав и свобод человека;
- просветительская деятельность: распространение знаний в обществе о международных документах в области прав человека, нормах и стандартах человека, институтах и механизмах защиты прав человека на

На сегодняшний день большинство правозащитных организаций находится в достаточно уязвимом положении. По этическим соображениям они не могут ориентироваться на большинство традиционных источников поддержки третьего сектора, поскольку любая помощь политических движений, западных инвесторов или государства сказывается на их объективности и независимости. В результате правозащитные организации зачастую оказываются вынужденными «отрабатывать» финансовые вливания, что в свою очередь приводит к определенному осложнению их взаимоотношений с государственными органами.

**Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по стабилизации межэтнических отношений в стране.** В Казахстане среди институтов гражданского общества, деятельность которых напрямую касается этнических аспектов жизнедеятельности общества, можно выделить следующие.

Первое: этноориентированные общественно-политические объединения. Данный вид общественных институтов наиболее представлен среди крупных диаспор страны. Следует отметить, что их влияние на межэтническую стабильность носит двойственный характер. Основными направлениями их работы являются:

- выдвижение политических требований;

- защита прав соотечественников;
- оказание услуг, связанных с выездом за пределы Казахстана;
- организация культурных и иных обменов;
- создание механизмов аккомодации соотечественников.

Второе: этнические культурные объединения. Данный вид объединений представлен главным образом национальными культурными центрами. Их деятельность в основном направлена:

- на возрождение и сохранение культурных обычаев и традиций своего этноса;
- на пропаганду традиций и обычаев;
- на оказание финансовой и материальной помощи соотечественникам;
- на организацию воскресных школ с преподаванием на родном языке;
- на развитие межэтнических культурных отношений путем проведения областных фестивалей и конкурсов;
- на проведение традиционных и календарных праздников;
- на налаживание межнациональных и межкультурных связей и культурного обмена с ближним и дальним зарубежьем;
- на проведение конференций, семинаров, «круглых столов» по вопросам этнической политики;
- на сбор фольклорного и этнографического материала.

В целом в сфере стабилизации межэтнических отношений распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом.

Таблица №7

**Стабилизация межэтнических отношений**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие законодательных актов</li> <li>• Создание равных условий для развития всех этносов</li> <li>• Разработка и принятие программных документов, направленных на межэтническую стабилизацию</li> </ul>
<b>Неправительственный Сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Защита прав соотечественников</li> <li>• Организация культурных и иных обменов</li> <li>• Создание механизмов аккомодации соотечественников</li> <li>• Возрождение и сохранение культурных обычаев и традиций своего этноса</li> <li>• Пропаганда традиций и обычаев</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Финансовая и материальная помощь соотечественникам</li> <li>• Организация воскресных школ с преподаванием на родном языке</li> </ul>
--	---

В деятельности этноориентированных институтов гражданского общества также существует ряд проблем. В основном деятельность государства по их поддержке ограничивается работой Ассамблеи народов Казахстана. Однако авторитет данного института и степень его влияния на этнополитическую ситуацию в целом и общественно-политические процессы, происходящие в современный период, не являются достаточно высокими. Сказывается отсутствие механизмов вовлечения рядовых этноориентированных институтов гражданского общества в принятие решений в этнополитической сфере. Кроме того, остается актуальной проблема финансирования их деятельности.

**Деятельность казахстанских институтов гражданского общества по улучшению экологической ситуации в стране.** В Казахстане институты гражданского общества экологической направленности представлены в основном общественными и неправительственными организациями. Их сравнительно активная деятельность обусловлена главным образом неблагоприятной ситуацией в экологии страны в целом, и особенно ее отдельных регионов, а также слабой и неэффективной деятельностью государства по решению экологических проблем и охране окружающей среды. О сравнительно высокой развитости экологических НПО в Казахстане свидетельствует тот факт, что около 15% всех неправительственных организаций страны осуществляет свою деятельность в области охраны окружающей среды, тогда как в тех же США данный показатель составляет только 5%.

В последние годы в Казахстане наблюдается усиление роли гражданского общества в решении проблем устойчивого развития. Сегодня в стране действует более 300 экологических НПО, работающих по различным направлениям: охрана окружающей среды, экологическое образование, радиационная безопасность, охрана животного мира, прикладные исследования в области охраны окружающей среды, заповедное дело, экологическое просвещение, поддержка гражданских и экологических инициатив, экологическое страхование, законодательство и право, экология Приаралья. Прибалхашья, Прикаспия, опустынивание. В настоящее время началась процесс консолидации общественных экологических организаций Казахстана, которые

объединились в «Экологический Форум НПО Республики Казахстан».

Основными направлениями деятельности НПО в экологической сфере являются:

- изучение и ликвидация последствий испытаний на ядерных полигонах;
- реабилитация лиц, проживающих на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией;
- формирование общественного мнения;
- внедрение систем экологического образования;
- разработка и реализация проектов реабилитации кризисных экологических систем;
- лоббирование проектов законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на решение экологических проблем.

Казахстанскими НПО наработан определенный опыт в деятельности по защите окружающей среды. Так, в 2000 году был подписан Меморандум о сотрудничестве между МПРООС и Специальной рабочей группой (СРГ) НПО РК. В 2001 году была проведена кампания против ввоза ядерных отходов на территорию Казахстана. В том же году в Алматы состоялся третий Экофорум НПО.

НПО «Каспий Табигаты» (Агырау) на протяжении нескольких лет резко выступала против деятельности компании ОКИ-ОК на шельфе Северного Каспия и компании «Тенгизшевройл», добывающей нефть в Атырауской области. Это сыграло свою положительную роль, заставив эти компании решать проблемы, связанные с негативным влиянием их деятельности на экологическую ситуацию региона.

В целом в сфере улучшения экологической ситуации распределение функций государства и неправительственного сектора выглядит следующим образом.

Таблица №8

**Улучшение экологической ситуации**

<b>Государство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие законодательных актов</li> <li>• Разработка программных документов</li> <li>• Участие в межгосударственных соглашениях</li> </ul>
<b>Неправительственный сектор</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Решение локальных экологических проблем</li> <li>• Развитие экологической культуры в обществе</li> <li>• Разработка альтернативных концепций</li> <li>• Сохранение природного биоразнообразия</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрение и использование альтернативных источников энергии</li> <li>• Разработка методик безотходных производств</li> </ul>
--	---

Таким образом, в Казахстане деятельность большинства институтов гражданского общества, занимающихся экологическими проблемами, по сути, сводится к единовременной мобилизации граждан. Часто интерес к проблеме в обществе удается вызвать только на пороге непосредственной экологической угрозы, когда уже поздно говорить о ее предотвращении и можно лишь бороться за минимизацию ущерба, к тому же излишняя «профессионализация» экологов, сознательное разграничение экологических и социальных проблем ведут к потере социальной базы движения и препятствуют налаживанию обратной связи с населением. Внутренняя раздробленность в сочетании с обособленностью экологических структур существенно ослабляет их позиции и снижает эффективность деятельности.

Кроме того, у экологических НПО отсутствует достаточный опыт налаживания конструктивного взаимодействия с транснациональными корпорациями, т.к. они начали активную деятельность в Казахстане менее десяти лет. В итоге отечественные НПО до сих пор не выработали четкого отношения к ТНК и принципов работы с ними. Кроме того, зачастую государственные органы по тем или иным причинам ограничивают вмешательство НПО в экологическую политику транснациональных корпораций.

В целом в настоящий момент казахстанские НПО оказывают определенное влияние на решение актуальных общественного развития. В ряде случаев они способны значительно воздействовать на уровень обеспечения социальной стабильности в стране.

В то же время сравнительный анализ деятельности казахстанских и зарубежных НПО показывает, что основной проблемой, существенно ограничивающей деятельность отечественных НПО в данном направлении, является несовершенство механизмов социального партнерства в нашей стране, которые призваны обеспечивать взаимодействие между государственным и неправительственным сектором.

Несмотря на то, что спектр потенциальных механизмов межсекторного взаимодействия достаточно широк, что, казалось бы, должно способствовать его активному развитию, современное состояние социального партнерства в Казахстане характеризуется наличием большого числа проблем, препятствующих эффективному

взаимодействию. Наиболее серьезной из них является локальность сотрудничества государственных структур и НПО.

Государственный и неправительственный секторы еще идут к пониманию необходимости постоянного и масштабного взаимодействия. Однако оба сектора пока не имеют достаточно четко определенных, понятных и реалистичных ориентиров для требуемых преобразований. С этим связана еще одна проблема - отсутствие четких представлений о направлениях и моделях реформирования социальной сферы, а также недостаточная информированность сторон друг о друге, имеющихся возможностях и проблемах.

Во взаимоотношениях секторов присутствует и такой негативный момент, как взаимное недоверие и предвзятость оценок, сочетающиеся с неадекватной, подчас завышенной самооценкой. Кроме того, партнерству препятствует низкий уровень мотивации у сторон, обусловленный непониманием выгоды взаимодействия, что объясняется инерцией мышления. Также среди проблем межсекторного взаимодействия следует упомянуть и такую характерную для современного состояния гражданского общества в Казахстане черту, как неразвитость законодательно-правовой базы.

Таким образом, к сожалению, в настоящий момент говорить о развитой системе «социального партнерства» пока не приходится. 8 практической плоскости чаще всего реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда усилия и ресурсы организаций трех или же двух

секторов объединяются для достижения конкретной цели. Краткосрочный и «локальный» характер социального партнерства обуславливается следующими причинами.

Первое. Неравные возможности трех секторов

Второе. Отсутствие информации у второго и третьего сектора об устройстве социальной сферы, направлениях и миделях ее реформирования.

Третье. Недостаточная информированность организаций одного сектора о потенциале и проблемах других секторов

Четвертое. Взаимное недоверие секторов, предвзятость оценок в отношении друг друга (закрытость механизмов принятия решений и распределения ресурсов в системе государственного управления, недостаток активов и коммерческая тайна в бизнесе, недостаточный уровень профессионализма и низкий авторитет у третьего сектора).

Пятое. Недостаточно развитая законодательная база для регулирования взаимоотношений сторон в социальном партнерстве, общий низкий уровень правосознания.

Без принятия соответствующих мер по хотя бы частичному устранению указанных причин, затрудняющих развитие социального партнерства в Казахстане, успешное решение задачи по повышению роли институтов гражданского общества в обеспечении социальной стабильности в Казахстане будет оставаться проблематичным.

Рецензент: д.полит.н., профессор Донобаев А.Д.