

**ИЖТИМОЙ
ФИКР.
ИНСОН
ҲУҚУҚЛАРИ**

**PUBLIC
OPINION.
HUMAN
RIGHTS**

**№ 3
2010**

**ОБЩЕСТВЕННОЕ
МНЕНИЕ.
ПРАВА
ЧЕЛОВЕКА**

“ИЖТИМОЙ ФИКР”
ЖАМОАТЧИЛИК ФИКРИНИ ЎРГАНИШ
МАРКАЗИ ҲИСОБОТЛАРИДАН
Суд-ҳуқуқ тизими ислоҳоти
жамоатчилик фикри нигоҳида
/66

СОЦИОЛОГ ИШ СТОЛИДАН

Шоҳида Содиқова
Қарияларнинг ижтимоий
фаоллиги
/80

ДЕМОКРАТИЯ УНИВЕРСИТЕТЛАРИ

Бахтнур Отарбаева
Ижтимоий шериклик
технологияси: Қозоғистон
ҳукуматга қарашли бўлмаган
ташкilotларининг давлат
органлари билан ўзаро
ҳамкорлиги амалиёти

Гулчехра Маликова
Сиёсий партиялар ва замонавий
конституционализм муаммолари

ДИН ВА ЖАМИЯТ: МАЪНАВИЙ
УМУМИЙЛИК ВА ЗИДДИЯТЛАР
МАСАЛАЛАРИ

Шерзод Маждидов
Бирлашган Европада ислом
ва мусулмонлар

ЎТМИШГА БИР НАЗАР
(ЎЗБЕКИСТОН СИЁСИЙ ТАРИХИНИНГ
СОЦИОЛОГИЯСИ)

Рустам Сулаймонов
Турк Ҳоконлиги давридаги ягона
маданий ва ҳуқуқий макон
хусусиятлари ҳақида

Фатхулла Эргашев
Миллий истиқлол ғояси —
жамиятнинг ривожланишида ва
миллий давлатчиликнинг вужудга
келишида асосий омил
/105

Бахтиёр Бобожонов
Қўқон аъёнларининг базм ва
дилхушликлари (Қуръондаги
тақиқлардан Умар Хайёмнинг
мистик ўғитларигача)

Мавлуда Эргашева
Мутафаккирлар — вақф мулклари
ва уларни қонуний тасарруф
этиш тўғрисида
/116

REPORTS OF THE IJTIMOY FIKR
PUBLIC OPINION STUDY CENTER
Judicial and legal reform in the
mirror of public opinion

SOCIOLOGIST'S DESKTOP

Shohida Sodikova
Social activeness of elderly people

UNIVERSITY OF DEMOCRACY

Bakhtnur Otarbaeva
Social partnership technologies:
practice of cooperation of
Kazakhstan NGOs with
governmental authorities

Gulchekhra Malikova
Political parties and the problems
of the modern constitutionalism
/89

RELIGION AND SOCIETY: ISSUES OF
SHARED SPIRITUAL PRINCIPLES AND
CONTRADICTIONS

Sherzod Majidov
Muslims and Islam in the united
Europe

LOOKING IN THE PAST:
SOCIAL STUDIES IN POLITICAL HISTORY
OF UZBEKISTAN

Rustam Suleymanov
With regard to the characteristics of
the united cultural and legal field of
the Turkic Khaganate era

Fathulla Ergashev
Concept of the national
independence is a main factor in
the development of the society and
formation of the national statehood

Bakhtiyor Babadjanov
Feasts and entertainments of the
nobility of Kokand (from the
prohibitions of the Koran to the
mystical morality of 'Umar Hayyam)

Mavlyuda Ergasheva
Thinkers about waqf property and
its legal use

ИЗ ОТЧЕТОВ ЦЕНТРА ИЗУЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ
«ИЖТИМОЙ ФИКР»
Реформа судебно-правовой
системы в зеркале
общественного мнения

С РАБОЧЕГО СТОЛА СОЦИОЛОГА

Шоҳида Содиқова
Социальная активность
пожилых

УНИВЕРСИТЕТЫ ДЕМОКРАТИИ

Бахтнур Отарбаева
Технологии социального
партнерства: практика
взаимодействия казахстанских
НПО с государственными
органами
/84

Гулчехра Маликова
Политические партии и
проблемы современного
конституционализма

РЕЛИГИЯ И ОБЩЕСТВО:
ВОПРОСЫ ДУХОВНОЙ ОБЩНОСТИ
И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Шерзод Маждидов
Мусульмане и ислам
в объединённой Европе
/93

ВГЛЯДЫВАЯСЬ В ПРОШЛОЕ
(СОЦИОЛОГИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ИСТОРИИ УЗБЕКИСТАНА)

Рустам Сулейманов
К особенностям единого
культурного и правового
пространства эпохи Тюркского
Каганата
/98

Фатхулла Эргашев
Идея национальной
независимости — основной
фактор в развитии общества
и возникновении национальной
государственности

Бахтияр Бабаджанов
Пиршества и развлечения знати
Коканда (от запретов Корана к
мистической морали 'Умара/
Омара Хайяма)
/110

Мавлюда Эргашева
Мыслители об имуществе вакф
и его законном использовании



Бахтнур Отарбаева

ТЕХНОЛОГИИ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КАЗАХСТАНСКИХ НПО С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

В процессе формирования гражданского общества значительная роль принадлежит неправительственным организациям (НПО). В странах развитой демократии такие организации считаются стратегическими партнерами в решении многих социальных проблем, и они часто играют ключевую роль в этом процессе. В статье мы рассмотрим следующие важные вопросы: на каких принципах основывается взаимодействие государственных структур и неправительственных организаций; каковы основные этапы его развития; какой уровень отношений существует сегодня и как это содействует привлечению НПО в процесс принятия решений по социально значимым вопросам?

Согласно А. Сунгурову, российскому исследователю гражданского общества, возможны три модели взаимодействия: сотрудничество, отсутствие сотрудничества и конфронтация. При этом подчеркивается возможность равноправного сотрудничества и взаимодействия, основанного на доминировании государства¹. Важно отметить, что в реальной ситуации это всегда сочетание нескольких типов моделей, но часто можно определить доминирующую модель. Рассмотрев основные этапы развития неправительственного сектора и его взаимодействия с государством, посмотрим, какие из этих моделей были доминирующими при становлении и развитии гражданского общества в Республике Казахстан?

Первый этап формирования неправительственного сектора в Казахстане относится к концу 1980-х–1994 гг. За это время, как считают местные эксперты, появилось около 500 НПО. Тем не менее примеров позитивного сотрудничества с государственными органами в то время практически не существует. Слово «НПО» было странным и непонятным, что, естественно, вызывало скрытые опасения в правительстве. Отношения между органами власти и НПО на самом деле были реализованы в виде «модели игнорирования», когда государство не мешает, но и не помогает деятельности НПО. Второй этап – с 1994 по 1997 г. Это был этап качественного и количественного роста неправительственных организаций в результате финансовой поддержки со стороны международных фондов и организаций, которые стали главной движущей силой для развития нового, «третьего сектора» в стране.

В 1996 г. был принят Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях», определивший юридический статус, права и обязанности общественных объединений, активизировавший процесс появления новых неправительственных организаций. Этот период характеризуется осторожностью в отношениях государства и НПО: со-



трудничество носит формальный характер, встречи представителей «третьего сектора» и государственных органов происходят на «диалоговых площадках», организованных международными организациями, — многочисленных конференциях, семинарах, тренингах, во время которых обсуждаются возможности сотрудничества. Для этого этапа применимы термины «модель игнорирования» — в крупных городах и модель «борьбы с противником» — в регионах и на местах, где получение зарубежного гранта общественной организацией вызывало сомнение в ее лояльности к власти.

Третий этап развития неправительственного сектора (1998–2002 гг.) характеризуется изменением ситуации, когда постепенно приходит осознание государственными структурами важности деятельности неправительственных организаций. Численность НПО в стране достигает 3500. В январе 2001 г. был принят Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях», который внес ясность в вопрос регистрации юридических лиц. В 2002 г. постановлением правительства утверждена Концепция государственной поддержки НПО, в которой были определены цели и приоритеты государственной поддержки НПО, принципы, механизмы и уровни ее реализации. Несмотря на это, как отмечает В. Сиврюкова, экс-президент Конфедерации неправительственных организаций Казахстана (КНОК), «обсуждение в парламенте законопроектов, касающихся некоммерческих организаций (международных и зарубежных), позволило сделать очень важные выводы: что депутаты, которые выступали “за” и “против”, недостаточно осведомлены о том, что же такое на самом деле НПО»².

Отношения власти и неправительственного сектора в этот период можно обозначить как взаимодействие, основанное на доминировании власти. Модели «игнорирования» и «борьбы с противником» уже не проявляются. Преобладает патерналистская модель, когда в обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности послушных организаций путем предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, транспорта и иными способами. Сдержанное отношение со стороны государственных органов к грантовой деятельности международных фондов и организаций и их влиянию на гражданское общество сохраняется.

Основы партнерской модели взаимодействия стали закладываться с осени 2003 г., когда состоялся первый Гражданский форум. В этом же году была принята Программа государственной поддержки НПО на 2003–2005 гг., направленная

на создание условий для устойчивого развития НПО в Казахстане и усиления их роли в решении социально значимых проблем общества на основе взаимодействия и поддержки со стороны государства.

«Цветные революции» в Грузии осенью 2003 г., в Украине — зимой 2004 г. и Киргизии — весной 2005 г. породили у власти опасения, что НПО могут стать фактором политической дестабилизации общества. Это привело к тому, что «третий сектор» стал объектом усиленного внимания власти. В апреле 2005 г. был принят Закон РК «О государственном социальном заказе», который выстроил принципиально новую систему взаимоотношений органов власти и НПО. В 2006 г. была принята Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 гг., приоритетными задачами которой были обозначены: совершенствование системы взаимодействия государственных органов и НПО, правовой базы, формирование системы государственного социального заказа.

Четыре Гражданских форума, прошедших с 2003 по 2009 г., явились платформой партнерского диалога для обсуждения и дальнейшей разработки эффективных механизмов и моделей социального партнерства на национальном и региональном уровнях. По последним данным, в Казахстане зарегистрировано около 13 тыс. неправительственных организаций. Значительно возросли объемы финансовой поддержки «третьего сектора» государством. В 2009 г. на реализацию государственного социального заказа по министерствам социального блока были предусмотрены расходы в сумме более 1,2 млрд. тенге, что на 45 % больше, чем в 2008 г.

В 2009 г. только по заказу Министерства культуры и информации 206 неправительственных организаций реализовали 226 социально значимых проектов по самым различным направлениям³.

Институт государственного социального заказа имеет решающее значение для укрепления взаимодействия между государством и неправительственным сектором. Это — один из наиболее эффективных способов взаимодействия в рамках социального партнерства. Благодаря этому закону неправительственный сектор получил дополнительные ресурсы для реализации социально значимых проектов, а также институционального развития. Основными видами государственного социального заказа были тренинги, обучение, оказание различных видов услуг для социально уязвимых групп населения.

Одним из основополагающих видов взаимодействия между НПО и правительством для обсужде-



ния существующих проблем и возможных решений явились четыре Гражданских форума, организованных в 2003, 2005, 2007 и 2009 гг. За эти годы роль неправительственного сектора в процессе демократизации в стране была политически узаконена, а взаимодействие между гражданским обществом и правительством стало системным.

Еще одним средством взаимодействия между государством и гражданским обществом стали «круглые столы», конференции, семинары с участием представителей как государственных структур, так и «третьего сектора». Они выступают в качестве средства поддержания связи между гражданским обществом и правительством по узким проблемам развития. Особо важно то, что «круглые столы», семинары и практикумы проводятся на региональном и местном уровнях, что способствует быстрому и эффективному решению конкретных проблем, которые непосредственно затрагивают интересы населения.

Сегодня в Казахстане активно внедряются механизмы общественных слушаний по насущным проблемам и волнующим общество темам. Общественные слушания — это консультативная форма непосредственного участия граждан в управлении государством, механизм влияния общественности на принимаемые законопроекты, реализуемый путем обсуждения проекта закона на ранней стадии посредством:

- представления независимого анализа и исследований;
- привлечения квалифицированных специалистов, экспертов;
- заслушивания докладов;
- прений по выступлениям;
- фиксации всех предложений;
- принятия итогового документа.

Участники общественных слушаний — депутаты парламента, разработчики проекта закона, представители государственных органов и общественных объединений, заинтересованные граждане. Общественные слушания помогают формировать в обществе ясное представление о ситуации по актуальным вопросам и таким образом способствуют общественному консенсусу при реализации соответствующей государственной политики. Общественные слушания могут проводиться и на местном уровне — для обсуждения гражданских инициатив, итогов реализации проектов и т.д., а также могут быть различными по форме проведения.

Так, республиканский проект «Общественные дебаты» помог привлечь внимание общественности, СМИ и государственных структур к проблемам в сфере высшего педагогического образования. Организатором выступил ОФ Национальный де-

батный центр при поддержке Министерства образования и науки РК. В рамках данного проекта в течение 2004–2005 учебного года на базе областных педагогических институтов состоялись общественные дебаты по проблемам улучшения качества высшего образования. В них приняли участие студенты, профессорско-преподавательский состав вузов, представители областных и городских государственных структур образования, общественность, СМИ. Целью проекта была организация публичного обсуждения вопросов, связанных с модернизацией педагогического образования, а также анализ состояния качества педагогического образования в Казахстане, поиск эффективных путей решения проблем. Также предметом обсуждения были проекты Концепции высшего педагогического образования РК и Концепции непрерывного педагогического образования педагога новой формации РК⁴.

В качестве примера можно привести успешный проект общественных слушаний по доступности и качеству лекарственного обеспечения, осуществленных Общественным фондом «Амансаулык» в содружестве с партнерскими общественными организациями в регионах, в рамках проекта «Мониторинг государственной политики и расходов обеспечения лекарственными препаратами граждан РК» (2009 г.)⁵.

Действенным инструментом механизма сотрудничества гражданского сектора и власти становится деятельность общественных советов, консультативно-совещательных органов, комиссий, рабочих групп в законодательной работе, их участие в формировании государственных, отраслевых (секторальных) и региональных программ развития. Общественные советы играют роль «нейтральной территории» для носителей различных групп интересов и гражданских инициатив и создают благоприятные условия для сотрудничества в таких сферах, как проблемы экологии, прозрачность бюджетных доходов (расходов), трудовые и социальные конфликты и др.

Общественные советы, в зависимости от их направленности и задач, а также от различного уровня управления, вносят свой положительный вклад в решение проблемных вопросов посредством следующих методов и принципов: анализа; предотвращения социальных конфликтов; привлечения к работе экспертов; создания диалоговых площадок; обеспечения «обратной связи» между государством и обществом; ответственности, доступности, делегирования и постоянства.

Свидетельством того, что общественные советы как форма сотрудничества состоялись и приемлемы для всех секторов общества, являются многочисленные уже существующие примеры. На се-



годняшний день почти при каждом центральном государственном органе и в регионах созданы различного рода общественные советы по взаимодействию, в которых принимают участие представители неправительственных организаций.

Интересные и принципиально новые подходы демонстрирует взаимодействие коалиции неправительственных организаций и Министерства энергетики и минеральных ресурсов по инициативе прозрачности в добывающих отраслях промышленности (ИПДО – EITI). В июне 2005 г. правительство Республики Казахстан вступило в ИПДО, выражая тем самым свою поддержку стандартов, описанных в принципах и критериях ИПДО. Инициатива прозрачности в добывающей промышленности была предложена в качестве модели для обеспечения ответственности государства перед своими гражданами в сфере утилизации доходов от добывающих отраслей.

В рамках ИПДО был подписан Меморандум о взаимопонимании между сторонами и создан Национальный совет заинтересованных сторон, в состав которого вошли представители правительства, добывающих компаний, неправительственных организаций и парламента. Все решения Национального совета, которые были приняты на основе консенсуса и при участии всех сторон, включая неправительственные организации, являются обязательными, чтобы гарантировать прозрачность и открытость выполнения решений ИПДО. Вместе с тем в функционировании советов имеются свои сложности, а именно формализм и неэффективность, которые объясняются неопределенностью их правового статуса и отсутствием механизмов реализации решений, принятых на них.

Одним из инструментов взаимодействия гражданского общества с государством выступает институт общественной экспертизы и мониторинга, получивший в последнее время распространение во многих демократических странах мира. Его социально-политическое предназначение заключается в укреплении обратной связи власти с народом, расширении влияния общества на принятие решений, непосредственно касающихся его прав и интересов, организации действенного гражданского контроля над властью.

В этой связи представляет интерес еще один проект общественного мониторинга, который был осуществлен Общественным фондом «Амансаулык» в коалиции с другими НПО, организовавшими телефонные «горячие линии» по приему обращений граждан в шести городах Казахстана в рамках проекта «Мониторинг государственной политики и расходов обеспечения лекарственными препаратами граждан РК». Диагностика практической реализации этой социально важной услуги

через призму уязвимых групп населения и отдельных категорий граждан, которым государство определило льготные и бесплатные лекарственные средства, дает возможность посредством инструмента «горячей линии» отследить как эффективность расходования бюджетных средств, так и доступность их целевым группам. За период с 3 ноября 2008 г. по 30 апреля 2009 г. на «горячие линии» поступило 3117 обращений граждан⁶.

Совершенно очевидно, что подобная ситуация стала следствием особенностей политического развития на постсоветском пространстве, характеризующегося транзитным состоянием, а потому еще не сложившейся во всей полноте устойчивой практикой демократических отношений. С этой точки зрения использование институтов общественной экспертизы в политическом пространстве представляется вполне логичным и обоснованным методом решения ряда проблем, обеспечивающим общественный консенсус и укоренение демократических традиций во взаимоотношениях государства и гражданского общества.

В результате в ноябре 2007 г. в Мажилисе создан новый орган общественной экспертизы – Общественная палата, в составе которой известные политики, члены парламента и лидеры отдельных НПО. Касаясь деятельности Общественной палаты, следует отметить, что основное внимание уделяется общественной экспертизе законов, затрагивающих социальное самочувствие населения, выработке соответствующих рекомендаций и предложений, а также прогнозированию возможных последствий принятия и реализации законов в контексте усиления социальной направленности реформ. В этой связи функции Общественной палаты заключаются в: оказании консультативной помощи в разработке проектов законов, вносимых депутатами парламента в порядке законодательной инициативы; изучении и обобщении опыта парламентах зарубежных государств в сфере законотворческой деятельности; проведении и участии в «круглых столах», семинарах, слушаниях, конференциях и иных мероприятиях по проблемам законотворческой деятельности.

В рамках выполнения своих функций Общественная палата тесно взаимодействует как с парламентом, так и с представителями гражданского сектора. Она располагает правом получения информации по соответствующим законопроектам от структурных подразделений Аппарата Мажилиса, направляет своих представителей для участия в заседаниях рабочих групп Мажилиса.

Таким образом, можно говорить о том, что в процессе взаимодействия казахстанских НПО с государственными органами начиная с 2003 г.



наступил качественно новый этап. Он характеризуется тем, что в этот период были разработаны механизмы и основы государственной политики по эффективному взаимодействию с НПО, сотрудничество приобрело системный характер. Растет тенденция углубления партнерских отношений между властью и НПО, возрастает потребность во взаимодействии государственных органов и

НПО в области социального развития. Происходит становление партнерской модели взаимодействия между государством и неправительственным сектором, которое строится на принципах равноправия и признания независимости общественных организаций, их права принимать участие в выработке решений органов власти и их реализации. ■

¹ Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. 25.06.2008 // www.4cs.ru.

² Сиврюкова В. НПО в центре внимания. 19.07.2005 // www.expert.ru.

³ Выступление Государственного секретаря – министра иностранных дел К. Б. Саудабаева на IV Гражданском форуме Казахстана. Астана, 24 ноября 2009 г. // www.mfa.kz.

⁴ Текущий архив ОФ НДЦ.

⁵ www.amansauyk.kz.

⁶ Там же.

РЕЗЮМЕ

Бахтиёр ОТАРБОВЕВА

ИЖТИМОЙ ШЕРИКЛИК ТЕХНОЛОГИЯСИ: ҚОЗОҒИСТОН ҲУКУМАТГА ҚАРАШЛИ БЎЛМАГАН ТАШКИЛОТЛАРИНИНГ ДАВЛАТ ОРГАНЛАРИ БИЛАН ЎЗАРО ҲАМКОРЛИГИ АМАЛИЁТИ

Мақолада Қозоғистон ҳукуматга қарашли бўлмаган ташкилотларининг давлат органлари билан ўзаро ҳамкорлиги принциплари ва амалиёти таҳлил қилинади. Бугунги кунда давлат тузилмалари ва ҳукуматга қарашли бўлмаган ташкилотларнинг ўзаро ҳамкорлиги тизимли хусусият касб этмоқда, чунки мамлакатда ҳукуматга қарашли бўлмаган ташкилотлар билан ҳамкорлик қилиш бўйича давлат сиёсатини амалга оширишнинг самарали механизмлари ишлаб чиқилган.

SUMMARY

Bakhtnur OTARBAEVA

SOCIAL PARTNERSHIP TECHNOLOGIES: PRACTICE OF COOPERATION OF KAZAKHSTAN NGOS WITH GOVERNMENTAL AUTHORITIES

The article analyses principles and practice of coordination of Kazakhstan NGOs with governmental authorities. Today coordination of the government institutions and NGOs assumes a special character, since in the country at present the efficient mechanisms of implementation of the state policy for cooperation with nongovernmental organizations have been developed.

