

УДК 66.01 (5К)

О ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Бондарцова Т.М., Гуменчук О.Н.

*РГП «Карагандинский государственный индустриальный университет», Темиртау,
e-mail: bondarcova_56@mail.ru*

Становление и совершенствование правового государства, демократии неразрывно связаны с развитием гражданского общества, понятие, исторические идеи которого разрабатывались великими мыслителями человечества на протяжении не одного столетия. Представленная статья посвящена проблеме оформления институциональных основ гражданского общества в Республике Казахстан в условиях независимости (1991 г. – настоящее время). Авторами акцентируется факт, что важнейшим базовым институтом на данном этапе являются неправительственные организации (НПО), характеристике, структуре направленности которых придается большое значение. Особое внимание уделяется анализу работы республиканских гражданских форумов в контексте оценки первых успехов и достижений, а также трудностей и проблем в деятельности НПО.

Ключевые слова: гражданское общество, неправительственные организации (НПО), гражданский форум, базовые институты, грантодательство, государственный социальный заказ

CIVIL SOCIETY FORMATION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Bondartsova T.M., Gumenchuk O.N.

Karaganda State Industrial University, Temirtau, e-mail: bondarcova_56@mail.ru

Establishment and improvement of a legal state as well as democracy are linked with the development of civil society, the identity and historical ideas of which have been worked out by great thinkers of human race for several centuries. The represented article is dedicated to the matter of institutional basis formation for the civil society in the Republic of Kazakhstan as an independent state (since 1991 up to the present)/ The authors point out the fact that nowadays the most significant basic institute is non-governmental organizations (NGO) whose characteristics, structures and branches are much considerable. Special attention is paid to the analysis of republic civil forums' activities regarding the estimate of their first successes and achievements as well as difficulties and problems occurring in non-governmental organizations' work.

Keywords: civil society, non-governmental organizations (NGO), civil forum, basic institutes, grant awarding, state social demand

Исторически идея гражданского общества относится к эпохе античности, к философии Аристотеля и Цицерона. Однако само понятие «гражданское общество» появилось в Новое время, после Французской буржуазной революции XVIII века. В последующем в разработку идей, понятия, признаков гражданского общества внесли большой вклад такие великие мыслители прошлого, как Г. Гроций, Т. Гоббс, Д. Локк, Г. Гегель, К. Маркс и другие. Главное, что выделялось выдающимися умами человечества – это идея главенства человека в обществе, суверенность личности, ее способность осуществлять свою деятельность по совершенствованию общества, опираясь на нравственные принципы и нормы права.

Сегодня гражданское общество в самом кратком виде можно определить как организованную деятельность групп людей, оказывающих влияние на развитие внутрисоциальных отношений и не являющихся при этом представителями государственных организаций (так называемого первого сектора), а некоммерческих, бизнес-структур (второго сектора). Таким образом, гармоничное развитие сферы внегосударственных отношений – один из важ-

нейших признаков зрелости гражданского общества, третьего или неправительственного сектора, как еще его обозначают.

Цель исследования – не претендуя на всеобъемлющее освещение проблемы, обратиться к анализу проблемы становления и развития гражданского общества в Республике Казахстан на примере такой структуры, как неправительственные организации (или НПО) в современных условиях.

Материалы и методы исследования

Законы и законопроекты по исследуемой теме, выступления руководства страны, материалы гражданских форумов, центральной и местной периодической печати РК, научно-исследовательские публикации; методы – аналитический, историко-сравнительный, прогностический.

Результаты исследования и их обсуждение

Политические реформы последнего десятилетия XX века позволили заложить в РК институциональные основы гражданского общества, куда в широком смысле входят политические партии, НПО, профсоюзы, территориальные органы самоуправления, советы аксакалов, религиозные объединения, национально-культурные центры, СМИ и другие добровольные ассо-

циации. Следует пояснить, что принадлежность политических партий к институтам гражданского общества имеет в настоящее время относительный характер, ибо они достаточно глубоко интегрированы в государственную систему.

Базовую основу складывающегося в Казахстане гражданского общества и наиболее масштабный характер представляет сегодня институт неправительственных организаций. Неправительственная организация – это объединение единомышленников частного добровольного характера, созданное с целью реализации гражданских инициатив, решения насущных социальных проблем на принципах открытости, самоуправления, самофинансирования и не преследующее целью извлечение коммерческой прибыли. НПО имеют право на выплату части доходов ее владельцам, коллективу, но основные доходы должны использоваться только на цели организации. Формы НПО могут быть самыми разными – общественные объединения, акционерные общества, потребительские кооперативы, фонды, комитеты, движения, палаты аудитором, коллегии адвокатов и т.д. То есть, НПО и по форме существования, и по структуре направленности – наиболее емкий, наиболее разносторонний институт общественно-политической системы относительно других форм общественных объединений.

В целом начало становления НПО как структуры гражданского общества относится к концу 80-х – середине 90-х годов XX века и лидирующие позиции в данном процессе занимали организации экологической направленности. Несомненно, огромную роль в этом сыграли значение, принципы, традиции, результаты деятельности общественного движения «Невада – Семипалатинск», Общественного Комитета по проблемам Балхаша и Арала, Зеленого фронта и других экологических движений второй половины 80-х годов.

В начале XXI века неправительственный сектор Казахстана переживает бурный рост. Структура направленности действующих в данный период в Казахстане НПО выглядела следующим образом – экологические проблемы (15%), детские и молодежные проблемы (13,6%), медицинские (13,1%), наука, культура, искусство, образование (12,5%), правозащитные (7,6%), объединения инвалидов (4,4%), многопрофильные (4,7%), реабилитация детей инвалидов (3%) и т.д. Более подробно ученые-исследователи выделяли до 20 крупных сегментов НПО – сектора [1, с.51; с.71-72]. В октябре 2003 года в Республике прошел первый Гражданский форум неправительственных организаций. Выступая на 1-ом

Форуме, Президент РК Нурсултан Абишевич Назарбаев высоко оценил деятельность НПО: «Казахстанские НПО проделали поистине гигантский путь. Их становление неразрывно связано с периодом обретения страной независимости и проведения масштабных демократических реформ» [2, с.1].

На последующих форумах (второй форум работал в ноябре 2005 года, третий – в октябре 2007 года, четвертый – в ноябре 2009 года) хорошие результаты отмечались в деятельности НПО правовой и правозащитной направленности, экологической, медицинской, по благоустройству дворов и территорий и т.д. Наиболее крупными и эффективными из НПО назывались – Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдения законности, экологическое движение «Табигат», Ассоциация деловых женщин Казахстана, Кризисный центр «Подруги», Центры оказания помощи в борьбе с наркоманией, СПИДом, «Фонд защиты свободы слова «Адил Сөз», Ассоциация юных лидеров, «Экоцентр» (Караганда) и другие. 7 октября 2011г. завершился V-й Гражданский форум – один из самых представительных, работавший под девизом «Третий сектор-надежный партнер». В нем приняли участие государственный секретарь Канат Саудабаев, первый заместитель премьер-министра Умирзак Шукеев, вице-президент Международного центра некоммерческого права Наталья Бурджэлли и др. На открытии пленарного заседания форума К.Саудабаев зачитал приветственную речь Главы государства Нурсултана Назарбаева. В своем выступлении государственный секретарь отметил, что за годы суверенитета число общественных организаций в Казахстане возросло с 57 до 30 тысяч, 18 тысяч из которых являются неправительственными. Число работающих в НПО-секторе составило около 1 млн. человек, а услугами пользуются более 5 млн. граждан [3, с.1]. На форуме обсуждался широкий круг проблем, способных «разгрузить» государственный социальный сектор – оказание помощи уязвимым слоям населения, охрана окружающей среды, участие в реализации молодежной политики, в проблемах обустройства села, внедрение международных конвенций, гуманитарная деятельность социальной направленности и т.д. Делегацию от Карагандинской области в количестве 21 человека возглавляла Гульнар Туретаевна Курбанбаева, президент «Гражданского альянса Карагандинской области». Делегаты представляли интересы 700 неправительственных организаций, действующих в Карагандинской области. В городе Темиртау на тот момент было за-

регистрировано немногим более 60 НПО. Наиболее широко известны – Темиртауский молодежный клуб, Общество защиты прав потребителей «ОТАН», СПИД-центр, Общество инвалидов, Совет ветеранов, НПО медицинского и образовательного профиля. А вот НПО экологической направленности (официально есть ОО «Отражение») пока слабо проявляют себя в нашем неблагополучном в плане загрязненности городе в отличие, например, экологических НПО-структур в Усть-Каменогорске, тесно сотрудничающих с государственными органами на самом высоком уровне. V-й Гражданский форум поднял, обосновал одну из самых главных проблем – проблему правового обеспечения деятельности неправительственных структур. В контексте исторического ракурса хотелось бы остановиться подробнее на этом аспекте в виду его особой важности.

В истории становления и упрочения НПО-сектора важнейшими моментами являлись и являются правовой статус и источники финансирования. Деятельность НПО с момента их возникновения регулировалась Законами РК «Об общественных объединениях», «Об охране окружающей среды» и «О некоммерческих организациях», а основным источником финансирования было грантодательство международных фондов. Для полноценного развития гражданского сектора практика только международного спонсорства и грантодательства не может быть решением проблемы долгосрочной и конструктивной поддержки НПО. В данном контексте наше государство уже сделало и продолжает делать серьезные шаги по выработке политики целенаправленного регулирования взаимоотношений неправительственных организаций и властных структур. Так, в январе 2002 года Правительством РК была утверждена «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан» и на ее базе начата разработка соответствующих законопроектов. В 2003 году принимается Программа государственной поддержки НПО на 2003-2005 годы. Цель программы – 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. В Послании Президента Н.А. Назарбаева от 18 февраля 2005 г. «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» было уделено особое внимание совершенствованию деятельности НПО как основного института гражданского общества, прежде всего в плане принятия соответствующих законов.

В результате ключевым механизмом государственной поддержки НПО с 2006-2007 годов становится государственный социальный заказ. Принятие закона «О государственном социальном заказе» обеспечило правовую основу участия НПО в решении социально значимых проблем за счет республиканского бюджета. Следует отметить, что вследствие сокращения финансирования неправительственного сектора со стороны международных фондов и увеличения государственного финансирования начинает происходить изменение основных параметров и структуры неправительственного сектора в Казахстане. По данным исследований ученых заметно уменьшается доля правозащитных и экологических НПО (преимущественно по международному грантодательству), а молодежный и общесоциальный сегменты стали расти быстрее. Государственное финансирование обеспечило новый этап в развитии неправительственного сектора, сделало его, если можно так выразиться, более казахстанским, более ориентированным на социальные нужды на основе внутренних источников. Так, например, в 2008 году сумма финансирования через закон «О государственном социальном заказе» составляла несколько десятков миллионов, а в 2011-2012 годах это уже более миллиарда тенге. НПО участвуют в тендерах, объявляются лоты на проведение различных социальных проектов и неправительственные организации имеют полное право в них участвовать [3, с.2]. Механизм реализации закона о госзаказе также совершенствуется и корректируется. Например, срок выполнения социальных проектов увеличен с 1 года до 3х, а с 1 января 2012 года государственные заказы распределяются не отделами внутренней политики, а в рамках отраслевой компетенции и в соответствии со стратегическими направлениями государственных социальных программ.

Отмечая в целом определенные успехи в деятельности НПО, тем не менее, хотелось бы акцентировать, что их становление и развитие шло и идет непросто, и главной проблемой по-прежнему остается отсутствие целевого закона о неправительственных организациях. Так, например, в июле 2005 года проходило обсуждение двух законопроектов по НПО – «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам некоммерческих организаций». Данные законопроекты вызвали острую критику со стороны активистов неправительственных объединений в связи с необоснованным ужесточением контроля

за деятельностью НПО (это касалось процедуры оформления заявок на гранты, отчетов о финансовой деятельности НПО не только перед налоговыми органами, но и местной властью и т.д.). Депутаты Мажилиса руководствовались в выше обозначенных вопросах ссылкой на ситуацию в других странах СНГ, предположениями о том, что международные гранты могут использоваться внутри общества не совсем по назначению. Президентом РК Н.А. Назарбаевым данные законы не были подписаны и отправлены в Конституционный Совет. В августе 2005 года Советом было принято решение, что выше названные законопроекты не соответствуют действующей Конституции Республики Казахстан. Аналогичная ситуация вполне могла сложиться и в середине текущего 2012 года, когда мажилисмен Владислав Косарев высказал в печати точку зрения о необходимости исключения международного грантодательства как источника финансирования вообще. Поэтому VI Гражданский форум РК (проходил в Астане 14-15 ноября 2013 года) в числе многих обсуждаемых вопросов большое внимание уделил рассмотрению нового законопроекта «О государственной поддержке неправительственных организаций». Многие делегаты форума отметили, что в представленном варианте закон не сможет отразить все аспекты взаимодействия государства и неправительственного сектора, что в идеале нужны разработка и принятие специального закона, а также новой концепции развития Гражданского общества, чтобы максимально избежать как политизации, так и чрезмерного вмешательства государственных органов в деятельность НПО. Поскольку главной темой работы VI-го форума было заранее заявлено «Гражданское общество и современные вызовы в контексте Стратегии «Казахстан-2050», то большинство делегатов согласилось с предложением не торопиться с принятием законопроектов и еще поработать над нормами будущего закона. Немалое значение в этом процессе должен сыграть постоянно действующий орган – Гражданский Альянс Казахстана, который с мая 2013 года возглавил видный политолог, общественный деятель Нурлан Кенжебекович Ерембетов.

И в заключение. Обращаясь к истории становления и развития гражданского НП – сектора, можно сделать определенные выводы. В деятельности неправительственных организаций Республики Казахстан можно выделить два основных этапа – становления, оформления структурной направленности или начальный этап, где основным источником финансирования являлись гранты международных организаций. Второй этап (2006/2007 годы –

настоящее время) характеризуется расширением правовой базы по институтам гражданского общества – принятием Закона о государственном социальном заказе, Концепции гражданского общества на 2006-2011 годы и изменением источников финансирования (доходы от хозяйственной и иной деятельности НПО, поддержка государства и частного бизнеса, сохранение в небольшом объеме практики международных грантов). Всё это постепенно не может не способствовать углублению процесса цивилизованного сотрудничества государства с институтами гражданского сектора. Следует также отметить, что кризисные ситуации в мировой экономике, ухудшение обстановки в существенной степени оказывают негативное влияние на поступательное развитие институтов гражданского общества в целом и НПО в частности. Учеными – обществоведами неоднократно отмечалась такая тенденция, как сокращение или уход с социальной арены в 2008-2010 годах отдельных форм НПО, в особенности экологического, общесоциального, культурного, правозащитного профилей.

Дальнейшие же перспективы развития неправительственного сектора Казахстана неразрывно связаны с совершенствованием правовой базы (остаётся пока открытым вопрос о доработке Закона о неправительственных организациях), а также с отлаживанием механизма финансирования, налогообложения, преодоления бюрократических проволочек в вопросах регистрации структур и объединений, вопросах отчетности, контроля и не всегда обоснованного вмешательства со стороны государственных органов.

Современный Казахстан как динамично развивающееся, независимое государство с высоким уровнем жизни может состояться только на основе активизации человеческого потенциала, инициативности, предприимчивости граждан или, иными словами, функционального гражданского общества. Неправительственные организации в данном процессе сыграют важнейшую роль «как школа высокой гражданственности для тысяч казахстанцев и надежный партнер государства при разработке и реализации важнейших стратегических программ» [4, с.1].

Список литературы

1. Саханов.Н. Уровень и структура влияния неправительственных организаций на политический процесс в Казахстане // Саясат. – 2004. – № 1. – С. 51-58.
2. Бондарцова Т.М. Казахстан в условиях независимости: учебное пособие по истории Казахстана для студентов. – Алматы: Таймас, 2009. – 119 С.
3. Назарбаев Н.А. Выступление на I Гражданском форуме // Казахстанская правда.-2003. – 16 октября. – С. 1-2.
4. Материалы V Гражданского форума // Казахстанская правда. – 2011. – 8 октября. – С. 1-2.
5. Назарбаев Н.А. Приветственное слово участникам V-го Гражданского форума // Казахстанская правда – 2011. – 8 октября. – С. 1.