ГОСУДАРСТВО И НПО В КАЗАХСТАНЕ: ОПЫТ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ



Астана 2003

Исследование проведено Вадимом Ни, Общественный фонд «Азиатско-американское партнерство», Алматы по заказу ПРООН

В сборе информации для данного исследования участвовали:

Куралай Каракулова, Ассоциация некоммерческих неправительственных организаций Казахстана, Алматы

Светлана Могилюк, Общественное объединение «ЭКОМ», Павлодар

Владислав Окишев, Ресурсно-инновационный центр НПО «Региональное развитие», Павлодар

Дмитрий Дей, Ассоциация НПО Костанайской области, Костанай

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут быть использованы полностью или по частям, без предварительного согласия Программы развития ООН при условии ссылки на источник.

Содержание данной публикации не обязательно отражает точку зрения Программы развития ООН или какой-либо иной организации, с которой сотрудничают авторы

ПРЕДИСЛОВИЕ

Исследование о формах взаимодействия неправительственных организаций и государства представляется важным начать с рассмотрения понятия «социальное партнерство». Этот термин получает все большее распространение в Казахстане, при этом он используется для обозначения довольно различных понятий. С одной стороны, под ним понимают взаимоотношения государства, работодателей и профсоюзов и есть даже Закон от 18 декабря 2000 года «О социальном партнерстве», который регулирует специфические отношения в данной сфере. В статье 1 вышеуказанного Закона социальное партнерство определено как «система отношений и механизмов, направленных на обеспечение согласований интересов представителями органов исполнительной власти, представителями работодателей и работников». С другой стороны, под этим термином многие подразумевают иное понятие, а именно взаимодействие организаций трех секторов (государство - неправительственный сектор - бизнес-сектор) для решения социальных проблем[1]. Используется этот термин и в других значениях.

В рамках данного исследования термин «социальное партнерство» будет использоваться для обозначения взаимоотношений неправительственного сектора и государства. Что касается взаимодействия между неправительственным сектором и предпринимательскими структурами, то эти отношения в Казахстане пока развиваются очень слабо. Так по результатам одного из социологических исследований только 7% респондентов признают помощь бизнес-структур в качестве важного источника финансирования для неправительственных организаций, тогда как по государственной поддержке НПО в форме государственного социального заказа соответствующая цифра составила 14.6% опрошенных[2]. Нельзя сказать, что казахстанские бизнесмены совсем не занимаются благотворительностью, просто эта деятельность не приобрела какого-либо организованного или системного характера. Трудно даже привести пример какого-либо успешного благотворительного фонда или благотворительной организации, которые были бы созданы представителями казахстанских предпринимательских кругов. И даже редкие примеры крупномасштабных благотворительных мероприятий и акций с участием представителей отечественного бизнеса, как правило, были инициативами государственных органов. К их числу следует отнести благотворительный

[1] Либоракина М., Флямер М., Якимец В., Конышева Т. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. – М.: Школа культурной политики, 1996. с. 84.

[2] Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002, с. 9.

телемарафон, проведенный в начале 1998 года и созданный тогда же по инициативе Президента Республики Казахстан Фонд поддержки малоимущих, фонды милосердия при акиматах, получившие развитие в первой половине 90-х годов[3]. В разные годы и разными организациями в Казахстане предпринимались попытки по развитию партнерства между неправительственным сектором и отечественными предпринимателями, но к какому-либо долгосрочному и устойчивому сотрудничеству это пока не привело.

В то же время в отношениях между государственными органами и организациями общественного сектора в последние годы наблюдаются достаточно серьезные изменения, в частности, меняется государственная политика по отношению к неправительственным организациям. Так вопросам государственной поддержки неправительственных организаций придается ключевое значение Президентской Программе демократизации общества 1998 года. С целью реализации этой задачи приняты Концепция и Программа государственной поддержки некоммерческих (неправительственных) организаций Республики Казахстан соответственно от 23 января 2002 года и 17 марта 2003 года. По плану законопроектных работ Правительства на 2003 год в Парламент должен быть представлен проект Закона «О государственном социальном заказе».

Однако в ходе нынешнего этапа развития взаимоотношений между неправительственным сектором и государственным сектором возникает большой круг вопросов. Одним из них является вопрос о формах и механизмах взаимодействия государства и неправительственных организаций, который был исследован на основе прежнего опыта, сложившегося в данной сфере. При этом временные рамки данного исследования ограничены периодом, начиная с конца 1980-х годов и заканчивая началом 2003 года. Конечно, общественные организации существовали в Казахстане и в советское время, а некоторые из тех организаций продолжают свою деятельность по сей день, например, Детский фонд Казахстана (бывший Детский фонд им. Ленина), Общество Красного Полумесяца и Красного Креста, Казахское общество слепых, Казахское общество глухих и ряд других организаций. Однако опыт взаимодействия государственных органов власти и общественных организаций в решении социальных проблем, сложившийся в советское время, зачастую неприменим к современным условиям. В тех условиях ответственность за социальное обеспечение населения полностью брали на себя государственные и партийные органы, а различные общественные организации находились в

[3] Vadim Nee. Telethons, the State, and Private Charity in Kazakhstan. Ecostan News, Vol. 6/ Number 3, March 1, 1998. www.ecostan.org

их подчинении и, по сути, были лишь вспомогательным инструментом для выполнения государственной социальной политики. По сути, проблема межсекторного взаимодействия для решения социальных проблем общества возникла лишь с появлением в Казахстане самостоятельных неправительственного и коммерческого секторов.

В данной публикации представлены результаты исследования, проведенного в Алматы, Павлодаре и Костанае. В рамках исследования были проведены встречи и интервью, а также анкетирование небольшого круга представителей государственных органов и неправительственных организаций, изучено большое количество правовых и программных документов. Публикация состоит из следующих разделов:

- общее описание этапов формирования идеи, форм и механизмов взаимодействия государства и НПО в Казахстане;
- обзор национального законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия государства и негосударственных некоммерческих организаций;
- результаты исследования, проведенного в Алматы, Костанае и Павлодаре.

В первом разделе будут описаны различные события национального и регионального уровня, документы, мероприятия и исследования различных государственных, неправительственных и международных организаций, оказавшие существенное влияние на развитие форм и механизмов межсекторного взаимодействия в Казахстане. Во втором разделе рассмотрены вопросы законодательства, регулирующего различные аспекты взаимодействия между государством и негосударственными некоммерческими организациями, в аспекте его исторического становления, а также анализа его нынешнего состояния. В третий раздел включены материалы исследования по отдельным регионам, в которых сложился достаточно богатый и ценный опыт взаимодействия неправительственных организаций с государством. К результатам проведенного исследования приложены также тексты отдельных документов, принятых на уровне местных органов государственной власти в Павлодарской и Костанайской областях, которые могут быть полезны для заинтересованного круга лиц из других регионов Казахстана.

ФОРМИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И НПО В КАЗАХСТАНЕ

Одно из первых исследований, посвященных самодеятельным общественным организациям Казахстана, было проведено в конце 1980-х - начале 1990-х годов Виталием Пономаревым[4]. Непосредственным объектом изучения того исследования были объединения, деятельность которых имела политизированный характер, либо участвовавших в тех или иных общественно-политических инициативах. Поэтому неудивительно, что взаимоотношения с властями в рамках того исследования рассматривались через призму таких вопросов, как наличие или отсутствие государственной регистрации, использование под офис помещений государственных организаций, а также случаи преследования активистов организаций правоохранительными органами[5]. Как отмечается в том исследовании, политика была в то время запретной сферой и поэтому многие общественные активисты для осуществления политической деятельности использовали «крыши» общественных организаций социальной сферы, в том числе экологических организаций.

Последующий период, начало 90-х годов, в значительной мере проходил под знаком взаимного недоверия государства и неправительственных организаций. С одной стороны, это объяснялось отсутствием законодательного и фактического разделения политических партий и общественных организаций социального профиля. Лишь позднее примерно к середине 90-х годов произошло определенное размежевание общественно-политических организаций и неполитических общественных организаций социального профиля. С другой стороны, достаточно остро стояла проблема взаимоотношений самодеятельных общественных организаций и полугосударственных общественных структур, в том числе созданных в советское время. Такие организации как Центральный Комитет ДОСААФ, Добровольное общество инвалидов, Фонд Мира, Казахское общество охраны природы и ряд других организаций продолжали пользоваться поддержкой со стороны государства. Кроме того, в те годы государство способствовало созданию и зачастую оказывало поддержку новой волне псевдообщественных формирований типа Фараби-фонда, благотворительного фонда «Елим-ай»

[4] Пономарев В. Общественные организации в Казахстане и Кыргызстане в 1987-1991 гг. (опыт справочника) – Алма-Ата: МП «Глагол», 1991.
[5] Там же, с. 5.

и некоторых других организаций. В некоторых случаях псевдообщественные структуры использовались для осуществления различных коммерческих операций, например, для беспошлинного и безналогового ввоза в Казахстан спиртных напитков и табачных изделий и т.д. Показательно, что в те годы независимые организации пытались четко отделить себя от общественных организаций, получавших поддержку со стороны государства. Так в рамках создания базы данных неправительственных организаций, начатой Центральноазиатской информационной сетью по устойчивому развитию (CASDIN) в 1994 году, в качестве одного из ключевых критериев для отнесения к неправительственным организациям рассматривалось отсутствие прямой и косвенной материальной поддержки со стороны государства.

Тенденции в сторону установления сотрудничества между государством и независимыми общественными организациями проявляются уже к середине 1990-х годов.

Здесь следует отметить международную конференцию «Признание третьего сектора в Казахстане», которая была организована МБФ «Интерлигал»/Казахстан в мае 1994 года, в городе Алматы. В той конференции наряду с неправительственными организациями приняли участие представители Администрации Президента, Министерства юстиции, Республиканской налоговой инспекции. Одной из ключевых идей данной конференции было сотрудничество трех секторов общества - государства, общественного сектора и бизнеса. Кроме того, эта представительная международная встреча стала мощным стимулом для развития многих новых идей, новых организаций в Казахстане и других государствах Центральной Азии.

В последующем идея сотрудничества между НПО и государством стала одной из основных тем конференции «НПО и Закон в Центральной Азии», организованной Американским Юридическим Консорциумом и Каунтерпарт Консорциумом 30 октября - 3 ноября 1995 года в Кыргызстане. Во время этой встречи неправительственных организаций и государственных органов из стран центральноазиатского региона обсуждался вопрос о стратегии сотрудничества между ними и, в частности, о необходимости преодоления конфронтации и установлении тесных рабочих связей, проведении совместных семинаров, взаимном информировании, создании коалиций неправительственных организаций, а также привлечении НПО к участию в решении различных социальных проблем. В итоговом документе данной конференции была отмечена необходимость выработки государственной политики по вопросам НПО на основе следующих принципов:

- равенства, партнерских отношений государства и третьего сектора, необходимости организации подлинного их взаимодействия;

- признания права третьего сектора на свободный и добровольный характер деятельности, на налоговые льготы;

- соответствия национального законодательства об НПО международно-правовым нормам и практике;

- совершенствования законодательства об НПО с участием представителей третьего сектора;

- открытости и доступности информации об НПО;

- необходимости содействия расширению международных контактов неправительственных организаций[6].

В качестве следующего важного этапа в развитии социального партнерства между государством и НПО следует отметить сетевой проект Фонда «Интерлигал», который осуществлялся параллельно в Москве, Санкт-Петербурге, Алматы и Одессе в 1996-1997 годах. Общее название данного проекта было «Сотрудничество НПО с государственными структурами: правовые модели». Основной фокус проекта был направлен на изучение и развитие форм и механизмов взаимодействия между НПО и местными органами государственной власти. В Казахстане в рамках данного проекта было опрошено 75 представителей неправительственных организаций и государственных органов[7]. В ходе проведенного опроса участниками были отмечены относительно низкий уровень сложившегося взаимодействия и необходимость развития такого сотрудничества в будущем. Исследование, проведенное в ходе данного проекта, выявило следующие наиболее общие формы взаимодействия неправительственных организаций и государственных органов:

- персональные контакты с должностными лицами;

- коллективные соглашения;

- совместная работа на основе соглашений;

- совместные проекты;

- создание экспертных советов, общественных советов;

- участие в законотворческой деятельности[8].

В рамках сетевого проекта в каждом из городов были организованы встречи НПО и государственных органов, в ходе которых им предлагалось поделиться

[6] Конференция «НПО и Закон в Центральной Азии», Иссык-Куль, Кыргызстан, 30 октября-3 ноября 1995 года. Материалы конференции.

[7] Public Associations and the Local Government: Legal Basis and Experience of Interaction. – M.: 1997.

[8] Там же, сс. 109-110.

своим опытом построения сотрудничества, в том числе проанализировать достижения и неудачи. Кроме того, участникам предлагалось разработать и обсудить совместно конкретные проекты по сотрудничеству между неправительственными организациями и местными властями.

Следующий период в развитии взаимоотношений между государством в одной из публикаций по исследуемой теме назван этапом сотрудничества - постановки вопроса о разработке механизмов взаимодействия[9]. Толчком к его развитию послужила Программа демократизации общества, провозглашенная Президентом Республики Казахстан. 30 сентября 1998 года в своем ежегодном послании народу Казахстана, посвященному вопросам демократизации общества, экономической и политической реформы в новом столетии он назвал «укрепление роли неправительственных организаций в строительстве гражданского общества» «ключевым элементом демократизации». Это выступление стало мощным катализатором для развития взаимодействия между государством и неправительственным сектором. В частности, оно позволило провести на очень представительном уровне конференцию «Сотрудничество государства и НПО: развитие гражданского общества, законодательные основы для НПО», которая была организована Программой Развития ООН (ПРООН), Международным центром некоммерческого права (МЦНП) и Ассоциацией некоммерческих неправительственных организаций Казахстана (АННОК) 20 октября 1998 года в г. Астане. В работе той конференции приняли участие Постоянный Представитель ООН в Республике Казахстан, председатели и депутаты обеих палат Парламента, Председатель Конституционного Совета, представители Президента и Правительства в Парламенте, представители многих министерств, международных организаций, а также неправительственных организаций. Одним из основных итогов данной встречи стало дальнейшее закрепление идеи сотрудничества государства и НПО на политическом уровне.

Необходимо отметить, что та конференция была итогом совместной подготовительной работы неправительственных организаций, организованной офисами Программы ООН и Международного центра некоммерческого права. В ходе того проекта была организована совместная работа представителей НПО, юристов и депутатов Парламента над законопроектами о лоббировании, о благотворительной деятельности и благотворительных организациях. Оба законопроекта по разным причинам так и не были приняты, но начатая работа оказала достаточно большое влияние

[9] Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002.

на развитие отношений между неправительственным сектором и Парламентом.

В дальнейшем депутатами Парламента был разработан и инициирован проект Закона «О некоммерческих организациях». Обсуждение и сбор предложений от общественности по данному законопроекту, в том числе в отдельных регионах страны, осуществлялся Ассоциацией неправительственных некоммерческих организаций Казахстана. В июне 1999 года в Парламенте РК было проведено общественное слушание по проекту Закона «О некоммерческих организациях», в котором приняли участие разработчики, депутаты и работники Аппарата Сената Парламента, представители Института законодательства Министерства юстиции, представители неправительственных организаций, юристы, ученые, представители ряда международных организаций.

16 января 2001 года Закон «О некоммерческих организациях» был принят и в него была включена норма о том, что «государство поощряет формирование и активную деятельность некоммерческих организаций» [10]. Также данным законом было установлено, что некоммерческие организации могут сотрудничать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и выполнять для них определенные работы[11].

В плане развития в тот период других форм и механизмов социального партнерства необходимо отметить опыт ряда проектов, получивших поддержку со стороны Каунтерпарт Консорциум в конце 1990-х годов. В сентябре 1998 года во время конференции «Социальное партнерство во имя процветания» был разработан, а затем реализован ряд проектов по развитию социального партнерства, среди которых можно выделить следующие:

- разработка концепции развития неправительственных организаций;
- совершенствование законодательной базы для развития социального партнерства;
- продвижение идеи социального партнерства через средства массовой информации;
- организация и проведение ярмарки социальных проектов и идей НПО в Западном Казахстане.

Также в рамках реализации данных инициатив Обществом «Жан» в 1999 году было подготовлено практическое пособие «Принципы и методы социального партнерства». В нем были рассмотрены сложившиеся проблемы и препятствия в сфере сотрудничества НПО и государственных органов, а также принципы, формы и методы социального партнерства. Был проведен опрос среди неправительственных организаций по формам государственной поддержки и сотрудничества с государственными органами. Данный опрос

[10] Пункт 1 статьи 40 Закона от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях».
[11] Пункт 2 статьи 40 Закона от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях».

показал следующие результаты по приоритетности форм государственной поддержки для НПО:

- предоставление налоговых льгот по уставной деятельности - 94%;
- предоставление льгот неналогового характера - 87%;
- предоставление льгот лицам и организациям, оказывающим поддержку неправительственным организациям - 71%;
- поддержка проектов НПО в форме субсидий - 62%;
- государственный заказ на оказание социальных услуг (на возмездной основе) - 48%;
- информационное сотрудничество, координация деятельности - 27%;
- предоставление льготных кредитов - 16%[12].

Отличительной особенностью этого периода в отношениях НПО и государства стало появление целого ряда государственных ведомств, заинтересованных в развитии отношений с неправительственными организациями на постоянной основе. К их числу следует отнести Национальную комиссию по делам семьи и женщин, Министерство охраны окружающей среды, акиматы отдельных областей и городов Казахстана, но, пожалуй, наиболее активным в этом направлении работы является Министерство культуры, информации и общественного согласия (МКИОС). Так 12 февраля 1999 года было подписано Соглашение между МКИОС и неправительственными организациями об образовании республиканского центра НПО «Инфо-центр НПО». Работа данного центра направлена на оказание поддержки деятельности НПО, а также на укрепление и расширение взаимодействия органов государственной власти с неправительственными организациями. Государственную поддержку неправительственных организаций «Инфо-центр НПО» осуществляет в информационной, консультативной, методической, организационно-технической формах. Информационная поддержка осуществляется данным подразделением Министерства культуры, информации и общественного согласия путем освещения деятельности неправительственного сектора в СМИ, пропаганды работы НПО по решению социально значимых проблем, в том числе оказание информационной поддержки различных акций неправительственных организаций. Организационно-техническая поддержка ведется, прежде всего, в рамках проведения совместных с НПО мероприятий, включая конференции, семинары, круглые столы[13]. На момент подготовки данной публикации подобные «инфо-центры» созданы территориальными управлениями

[12] Думбаев А.Е. Принципы и методы социального партнерства. – Алматы: «Жан», 1999, с. 37.
[13] Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. – Астана: МКИОС РК, 2002, сс. 17-22.

информации и общественного согласия в 10-ти регионах Казахстана и рассматриваются планы по их созданию в оставшихся регионах Казахстана.

В октябре 2000 года в своем ежегодном послании Президент РК указывает на необходимость развития системы грантов для НПО на реализацию социально значимых проектов и в связи с этим в 2001 году с участием представителей ряда НПО начинается разработка проекта Концепции государственной поддержки неправительственных организаций. Значительную роль в разработке и обсуждении данного документа сыграла Конфедерация неправительственных организаций Казахстана (КНОК). В окончательном варианте Концепция была одобрена постановлением Правительства №85 от 23 января 2002 года. В данном документе в качестве основных форм государственной поддержки неправительственных организаций были указаны информационная, консультативная, методическая, организационно-техническая, а также государственный социальный заказ. Последняя форма государственной поддержки была указана как наиболее эффективная и существенная. Отметим, что под понятием «государственный социальный заказ» были объединены по сути два финансовых механизма: государственные гранты для НПО и поддержка их участия в реализации государственных социальных программ на условиях государственных закупок.

Среди проектов, оказавших значительное влияние на реализацию в Казахстане идеи социального партнерства, нельзя обойти также вниманием проект Конфедерации неправительственных организаций Казахстана «Механизмы социального партнерства между органами исполнительной, представительной власти и неправительственными организациями». В рамках данного проекта в течение 2001-2002 гг. Конфедерацией была организована работа в ряде регионов Казахстана - Шымкенте, Уральске, Кызылорде, Костанае, Павлодаре, Актюбинске. Целью проекта было создание советов взаимодействия НПО и местных органов власти, а также изучение и обобщение этого опыта для внедрения в других областях страны. Создание советов рассматривалось в качестве необходимой институциональной основы для реализации будущей программы государственной поддержки неправительственных организаций в форме государственного социального заказа. В частности, КНОК совместно с Костанайской ассоциацией неправительственных организаций провели семинар в Костанае, в начале 2002 года, а также ряд встреч с представителями местных государственных органов. Эта деятельность в значительной мере способствовала созданию и первоначальному становлению советов взаимодействия представительной, исполнительной власти и неправительственных организаций при акиматах Костанайской области и города Костаная.

Вопрос о необходимости регулирования государственной поддержки НПО в форме государственного социального заказа поднимался различными неправительственными организациями, одной из которых была Конфедерация неправительственных организаций Казахстана.

В 2002 году Центрально-азиатским институтом развития был инициирован проект по разработке закона о государственном социальном заказе и исследовании вопросов социального партнерства. В соответствии с результатами этого исследования в качестве основных современных форм и механизмов сотрудничества государственных и неправительственных организаций были указаны:

- финансирование государственными организациями социальных проектов, реализуемых НПО, через выделение грантов и заключение договоров на поставку социальных услуг;
- содействие государственных организаций в реализации социальных программ НПО посредством нефинансовой поддержки: бесплатного или льготного предоставления и ремонта помещений, оборудования и т.д.;
- привлечение НПО к разработке и реализации совместных благотворительных и социальных проектов регионального и национального уровней, в том числе с участием международных организаций.

А в качестве основных направлений сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций на современном этапе были определены:

- совместное проведение семинаров, конференций, круглых столов;
- организация приютов, хосписов, телефонов доверия;
- реализация программ по работе с молодежью и инвалидами;
- благотворительные акции и мероприятия;
- обсуждение и разработка государственных социальных программ, концепций, законодательства.

17 марта 2003 года Правительством Республики Казахстан утверждена Программа государственной поддержки неправительственных организаций на 2003-2005 годы. Тем же правительственным постановлением предусмотрена разработка региональных программ государственной поддержки неправительственных организаций на уровне акиматов областей, городов Алматы и Астаны. Кроме того, в настоящее время идет работа над законопроектом о государственном социальном заказе, который должен обеспечить необходимую правовую основу для государственной поддержки НПО в форме госсоцзаказа.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И НПО В КАЗАХСТАНЕ

1. Тенденции развития законодательства

Законодательное регулирование самодеятельных общественных организаций в рамках суверенного Казахстана принято отсчитывать с момента принятия первой редакции Закона «Об общественных объединениях» 27 июня 1991 года. Этот закон открыл достаточно широкие возможности для создания и государственной регистрации объединений граждан самого различного профиля деятельности, так как под формой общественного объединения были объединены политические партии, общественно-политические движения, профсоюзы, различного рода добровольные общества (спортивные, научно-технические, образовательные), а также творческие союзы, фонды и ассоциации (союзы) вышеуказанных объединений граждан.

Примерно в одно время с Законом «Об общественных объединениях» был принят и ряд отраслевых законов, содержавших специальные положения об общественных объединениях, например, Закон от 5 июня 1991 года «О защите прав потребителей», Закон от 21 июня 1991 года «О социальной защищенности инвалидов», Закон от 28 июня 1991 года «О государственной молодежной политике» и др. Каждый из этих законов наделял отдельные виды общественных объединений специальными правами и обязанностями в определенной сфере общественной жизни, а также предусматривал оказание им государственной поддержки в различных установленных законодательством формах. В частности, по молодежным организациям устанавливались возможности выплаты разовых субсидий вновь созданным организациям на первый год их деятельности, а также дотации республиканским молодежным организациям, безвозмездная передача зданий, сооружений и иного имущества для осуществления их уставных задач[14], по общественным объединениям инвалидов - материально-техническое обеспечение предприятий, общественных организаций инвалидов из республиканского бюджета[15]. А в соответствии со статьей 22 Закона «О защите прав потребителей» предусматривалось, что 30 процентов суммы, взысканной

[14] Статья 23 Закона «О государственной молодежной политике».
[15] Статья 49 Закона «О социальной защищенности инвалидов».

в судебном порядке с ответчика в виде штрафа за нарушение прав потребителей, поступает в общество по защите прав потребителей, предъявившее иск. В некоторых случаях эти законы проводили различие в правовом положении организаций, созданных по инициативе самого государства и самодеятельных общественных организаций, естественно, наделяя первых большими правами и привилегиями. Например, в Закон 1991 года «Об охране окружающей природной среды» были включены специальные положения по Казахскому обществу охраны природы, образованному еще в 1962 году.

Здесь необходимо отметить, что рассмотренные выше отраслевые законы были приняты еще в период существования Советского Союза. Поэтому они изобиловали различными нормами и положениями о поддержке соответствующих общественных организаций со стороны государства. Подавляющее большинство из этих положений на сегодняшний день фактически утратили свою силу и предусмотренные данными законами формы и механизмы государственной поддержки на практике не применяются. Произошло это не только по причине последующего ухудшения экономической ситуации в Казахстане. Дело в том, что в действующей Конституции 1995 года был установлен запрет на государственное финансирование общественных объединений и положения вышеупомянутых законов о поддержке общественных объединений вошли в противоречие с данным запретом.

А началось все с августовского путча ГКЧП 1991 года, когда характер взаимоотношений между государством и общественными объединениями резко изменился. Тогда законодательство пошло по пути устранения влияния партийных органов на государственные органы и резкого разделения государственного сектора от общественного сектора. Более того, эти события наложили отпечаток и на последующее развитие законодательства, регулирующее общественные организации. А поскольку общественное объединение являлось единственной организационно-правовой формой для создания и государственной регистрации как политических партий, так и других общественных организаций, то многие ограничения были распространены на все без исключения общественные объединения, независимо от целей и характера их деятельности.

Так в Конституцию Республики Казахстан 1993 года была включена специальная глава 10, посвященная общественным объединениям и большинство ее норм представляли собой запреты на определенные виды деятельности и действия. В частности, в одной из статей устанавливались запреты на «незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц», а также на «возложение на общественные объединения функций государственных органов»[16]. Тем самым была установлена резкая разделительная линия между государством с одной

[16] Части первая и вторая статьи 54 Конституции Республики Казахстан 1993 года .

стороны, политическими партиями и другими общественными организациями с другой стороны.

С принятием в 1995 году новой Конституции установленная разделительная линия между государством и общественным сектором была даже еще больше усилена. Запреты на «незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства» и «возложение на общественные объединения функций государственных органов» были сохранены, но в дополнении к ним был установлен запрет на «государственное финансирование общественных объединений» [17]. А в 1997 году был поставлен вопрос о соответствии Конституции нормы Закона «О защите прав потребителей» о выплате 30 процентов от суммы штрафа в пользу обществ по защите прав потребителей. Хотя конкретно по данному вопросу Конституционным Советом не было дано разъяснения, в соответствующем постановлении было четко указано, что запрещается «государственное финансирование общественных объединений в любой форме». При толковании этой нормы Конституционный Совет указал, что «пункт 2 статьи 5 Конституции устанавливает основополагающие принципы взаимоотношений между государством и общественными объединениями, а также определяет, какие отношения между ними недопустимы». При этом Конституционный Совет разъяснил, что рассматриваемый запрет распространяется на прямое и на косвенное государственное финансирование, как из республиканского, так и из местных бюджетов, а также на оказание материальной поддержки тому или иному общественному объединению. В своем решении Конституционный Совет указал, что «любое финансовое вмешательство государства во внутренние дела общественных объединений в форме прямого или косвенного государственного финансирования как из республиканского, так и местного бюджета, оказание материальной поддержки тому или иному общественному объединению ставит их в материальную зависимость от государственных структур».

Конституционный запрет на «государственное финансирование общественных объединений» на сегодняшний день является серьезным барьером на пути развития взаимодействия между государством и общественными объединениями, поскольку он существенно сужает возможные финансовые механизмы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций. Другой конституционный запрет на «незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства» обусловливает необходимость в законодательном

[17] Пункт 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан 1995 года.

урегулировании взаимоотношений между государством и общественными объединениями, в том числе возможных областей для такого сотрудничества, а также форм и порядка их взаимодействия.

2. Современное состояние законодательства

В конце 1994 года в Казахстане был принят Гражданский кодекс (ГК), который законодательно закрепил понятие «некоммерческая организация» и предусмотрел различные организационно-правовые формы для их создания и государственной регистрации в Казахстане. С тех пор общественные объединения являются только одной из организационно-правовых форм, в которых могут создаваться негосударственные некоммерческие организации. Теперь некоммерческие организации могут создаваться в форме учреждения, общественного объединения, некоммерческого акционерного общества, потребительского кооператива, фонда, религиозного объединения, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза) и в некоторых других формах.

Если же говорить о термине «неправительственные организации», то данное понятие хотя и получило широкое распространение в международной и национальной практике, но оно не является юридическим понятием. Зачастую в это понятие вкладывается самый различный смысл. В самом широком смысле оно означает негосударственные некоммерческие организации, хотя в Казахстане существует даже практика создания государственных организаций с включением аббревиатуры «НПО» в их название[18]. Многие придерживаются мнения, что в число неправительственных организаций не входят политические партии и религиозные объединения.

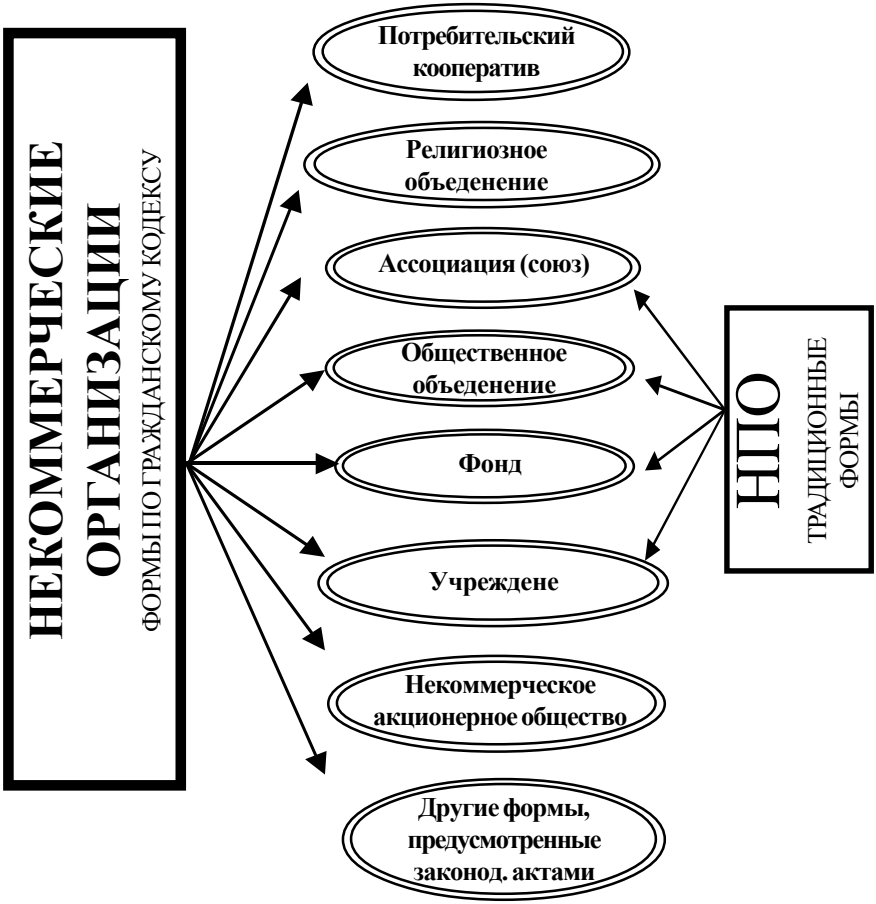
До принятия в 1994 году нового Гражданского кодекса неправительственные организации создавались в Казахстане в единственной форме общественного объединения. Сейчас они создаются в различных организационно-правовых формах:

- общественное объединение (кроме политических партий);
- фонд;
- ассоциации (союзы) юридических лиц;
- частное учреждение (реже, нежели в 3-х других формах)[19]

Как было указано выше, в Конституции 1995 года был установлен конституционный запрет на государственное финансирование общественных объединений. На сегодняшний день он распространяется только на часть

[18] НПО «Микрокредит», созданное Департаментом государственного имущества и приватизации Министерства финансов в соответствии с постановлением Правительства №103 от 12 февраля 1998 года.
[19] Согласно статье 120 Налогового кодекса учреждения не признаются некоммерческими организациями и не пользуются соответствующими льготами.

Рисунок 1. Формы некоммерческих и неправительственных организаций



неправительственных организаций, созданных в форме общественного объединения и не распространяется на неправительственные организации в форме фондов, учреждений и ассоциаций (союзов) юридических лиц. Тем не менее, преуменьшать значение вышеуказанного конституционного запрета не стоит, ведь общественные объединения по сей день остаются важнейшей формой для создания НПО. Только эта форма позволяет создавать действительно массовые объединения граждан на основе членства для достижения совместных социальных интересов и целей. Следовательно, конституционный запрет на государственное финансирование общественных объединений по-прежнему имеет огромное значение при решении вопроса о возможных финансовых механизмах государственной поддержки НПО.

Сложившаяся в первой половине 1990-х годов тенденция в сторону запрещения вмешательства государства в дела общественных объединений и их материальной поддержки со стороны государственных органов получила отражение и в рамках действующего бюджетного законодательства. Причем в Законе «О бюджетной системе» от 1 апреля 1999 года данный запрет реализован даже в более расширенном варианте, нежели в Конституции. А именно, в соответствии со статьей 1 данного закона субсидии - безвозмездные и безвозвратные выплаты из бюджета, выделяемые на цели, определенные законодательными актами - могут выделяться только коммерческим организациям. При этом бюджетным законодательством не предусматриваются какие-либо аналогичные целевые безвозмездные и безвозвратные выплаты из бюджета некоммерческим организациям. Соответственно на сегодняшний день на республиканском уровне отсутствует какая-либо законодательная основа для государственного финансирования любых негосударственных некоммерческих организаций независимо от их организа-ционно-правовой формы. Субсидии негосударственным некоммерческим организациям выплачиваться не могут, а по иным механизмам государственного финансирования НПО (кроме общественных объединений), например, государственным грантам - целевым безвозмездным выплатам из бюджета на определенные социальные проекты, необходима законодательная регламентация вопроса о порядке их предоставления.

Еще одним доступным финансовым механизмом взаимодействия государства и неправительственных организаций является механизм государственных закупок. Рассмотренный нами выше конституционный запрет на государственное финансирование общественных объединений не распространяется на процесс государственных закупок, то есть когда поставка определенных услуг (работ, товаров) для нужд государства осуществляется на возмездной основе.

Поставщиками услуг (работ, товаров) на условиях государственных закупок в Республике Казахстан могут выступать физические лица и юридические лица (за исключением государственных учреждений, если иное не установлено законодательными актами)[20]. Таким образом, действующее законодательство о государственных закупках не содержит каких-либо ограничений на участие негосударственных некоммерческих организаций, в том числе и общественных объединений, в качестве поставщиков услуг (работ, товаров) для государственных заказчиков. Дополнительно к этому отметим, что в пункте 2 статьи 40 Закона «О некоммерческих организациях» специально оговаривается возможность выполнения некоммерческими организациями определенных работ для государственных органов на основе соглашений. Похожая формулировка применяется и в части третьей статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» общественные объединения могут «по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством». Подобная норма предусмотрена также в Законе «Об охране окружающей среды»[21]. На практике отдельные неправительственные организации в Казахстане, в том числе общественные объединения, имели опыт участия в осуществлении социальных проектов на условиях государственных закупок и примеры таких организаций будут рассмотрены в последующих разделах, посвященных опыту взаимодействия по отдельным регионам.

К вышеуказанному можно только добавить, что Закон «О государственных закупках» предусматривает оказание государственной поддержки общественным объединениям инвалидов при участии в процессе государственных закупок. Одной из таких мер является предусмотренная статьей 27 данного Закона квота для закупки отдельных видов товаров, работ и услуг у производящих товары, работы и услуги организаций, создаваемых общественными объединениями инвалидов. При этом к названным организациям общественных объединений инвалидов предъявляется количественное требование о том, что численность инвалидов в них составляет не менее пятидесяти одного процента от общего числа работников. Номенклатура товаров, работ и услуг и их объемы (в процентном выражении), закупаемые у организаций общественных объединений инвалидов, устанавливаются на ежегодной основе Правительством. В

[20] Подпункт 12 статьи 1 Закона от 16 мая 2002 года «О государственных закупках».
[21] Пункт 1 статьи 6.

дополнении к вышеуказанному организации общественных объединений инвалидов освобождаются от обеспечения конкурсной заявки в том случае, если объем предлагаемых ими товаров, работ и услуг в стоимостном выражении не превышает шеститысячекратного размера месячного расчетного показателя[22]. Кроме того, согласно пункту 83 Правил организации и проведения государственных закупок товаров, работ и услуг организациям общественных объединений инвалидов предоставляется бесплатно конкурсная документация.

Таблица 1. Преимущества и недостатки различных финансовых механизмов государственной поддержки НПО

Форма НПО	Государственные гранты	Государственные закупки	Субсидии
Преимущества	Отсутствие законодательных запретов в отноше-нии иных форм НПО, кроме общест-венных объедине-ний.	1. Отсутствие зако-нодательных запретов. 2. Применимость об-щих положений за-конодательства о государственных закупках. 3. Преференции по общественным объединениям инвалидов.	
Недостатки	1. Отсутствие законодательной основы. 2. Наличие конституционного запрета в отношении общественных объединений.	Несоответствие отдельных положений законодательства о госзакупках специальным потребностям госзаказа на услуги НПО.	Законодательное ограничение в отношении всех некоммерческих организаций.

[22] Подпункт 1 пункта 2 статьи 14 Закона «О государственных закупках».

3. Законодательные основы участия НПО в процессе обсуждения и принятия государственных решений

Законодательные основы общественного участия в принятии государственных решений рассматриваются в качестве одного из основных элементов взаимоотношений между государством и неправительственным сектором. Среди экспертов достаточно распространено мнение, что нет необходимости в специальном законодательном закреплении прав неправительственных организаций в данной сфере и что они могут пользоваться общими правами юридических лиц[23]. При решении данного вопроса в Казахстане необходимо обратить внимание на уже упоминавшийся ранее конституционный запрет на «незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц». Наличие конституционного запрета однозначно определяет необходимость разработки и развития в Казахстане законодательства, регулирующего вопросы участия общественных объединений и других неправительственных организаций в принятии решений.

Закон «Об общественных объединениях» 1991 года наделял республиканские общественные объединения правом законодательной инициативы - правом от своего лица инициировать законопроекты, а также правом представления и защиты законных интересов своих членов (участников) в государственных и общественных органах[24]. Право на представление интересов членов в судах и других государственных органах было сохранено за общественными объединениями и в последующей редакции Закона «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года[25]. Вместе с тем в соответствии с действующей Конституцией, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, республиканские общественные объединения лишились права законодательной инициативы, такие права принадлежат теперь только депутатам Парламента и Правительству[26]. Остались лишь общественные права на участие в обсуждении и принятии законов, а также реализации законодательной инициативы через депутатов Парламента.

---

[23] См. Материалы Международной конференции для государственных чиновников, неправительственных организаций «Партнерство НПО/Государство», ICNL, 27-28 апреля 2001, Опатья, Хорватия, www.icnl.org

[24] Статья 18 Закона «Об общественных объединениях» от 27 июня 1991 года.

[25] Статья 19 Закона «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года.

[26] Пункт 1 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

Среди отраслевых законов, наделяющих неправительственные организации правами участия в принятии решений, необходимо выделить, прежде всего, блок экологического законодательства, в котором в наибольшей степени получили отражение соответствующие положения и нормы. Здесь следует специально упомянуть Закон от 15 июля 1997 года «Об охране окружающей среды»[27], Закон от 15 июля 1997 года «Об особо охраняемых природных территориях»[28], Закон от 11 марта 2002 года «Об охране атмосферного воздуха»[29]. В этих законах предусматриваются права общественных объединений на получение информации от государственных органов, на их участие в обсуждении и разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов, а также планов и программ государственных органов. В частности, в пункте 1 статьи 6 Закона «Об охране окружающей среды» установлены права общественных объединений в области охраны окружающей среды:

- на сотрудничество и взаимодействие с государственными органами, в том числе посредством заключения с ними соглашений и выполнения для них по договорам определенных работ, предусмотренных законодательством;
- на участие в обсуждении законопроектов по охране окружающей среды;
- требовать отмены в административном или судебном порядке управленческих и хозяйственных решений, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека;
- ставить вопросы о привлечении к ответственности виновных организаций, должностных лиц.

Среди других законов, содержащих специальные положения о правах общест-венных объединений на участие в принятии государственных решений следует указать Закон от 21 июня 1991 года «О социальной защищенности инвалидов»[30], Закон от 14 апреля 1997 года «Об использовании атомной энергии»[31], Закон от 8 августа 2002 года «О правах ребенка» и ряд других законов. В частности, в соответствии с Законом «О социальной защищенности инвалидов» общественные объединения инвалидов наделяются правом участвовать в принятии решений, непосредственно затрагивающих интересы их членов, и получать необходимую информацию, в том числе от государ-ственных органов и организаций. В законодательстве об

[27] Пункт 1 статьи 6.
[28] Пункт 1 статьи 7.
[29] Пункт 1 статьи 26.
[30] Статья 5.
[31] Пункт 1 статьи 3 и статья 21.

использовании атомной энергии участие общественных объединений и иных юридических лиц в обсуждении государственной политики, проектов законов и иных нормативных правовых актов в области использования атомной энергии провозглашается одним из основных принципов государственной политики в области использования атомной энергии[32]. А согласно Закону «О правах ребенка» «государственная поддержка общественных объединений и иных организаций, осуществляющих функции по защите прав и законных интересов ребенка», провозглашается в качестве одной из основ государственной политики в данной сфере[33].

Следует обратить внимание, что во всех рассмотренных выше законах правами на участие в принятии решений наделяются только неправительственные организации, созданные в организационно-правовой форме общественного объединения. Ведь исторически это была первая и достаточно долгое время единственная форма, в которой создавались и осуществляли деятельность неправительственные организации в Казахстане. В 1994 году Гражданский кодекс установил разнообразие форм некоммерческих и неправительственных организаций, а в 2001 году Закон «О некоммерческих организациях» закрепил это положение. На сегодняшний день государственные органы и организации признают и сотрудничают с неправительственными организациями в различных организационно-правовых формах. Однако национальное законодательство в данной сфере продолжает развиваться инерционно, так как будто существует только одна форма неправительственной организации. Такое положение вещей вступает в противоречие с требованиями Конвенции ЕЭК/ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окру-жающей среды (Орхусской Конвенции), которую Казахстан ратифицировал 23 октября 2000 года. Данная конвенция признает права на общественное участие для любых юридических лиц.

Общественное участие в нормотворческой деятельности

Одной из наиболее популярных форм общественного участия в принятии решений является участие НПО в нормотворческой деятельности. На сегодняшний день существует большое количество нормативных правовых

[33] Подпункт 5 пункта 2 статьи 6.
[32] Пункт 1 статьи 3 Закона «Об использовании атомной энергии».

Таблица 2. Субъекты прав на участие в принятии решений по законодательству РК

Название законодательного акта	Дата принятия	Субъекты права на участие
Закон «О социальной защищенности инвалидов»	21 июня 1991 года	Общественные объединения
Регламент Мажилиса Парламента	8 февраля 1996 года	Общественные объединения
Регламент Сената Парламента	8 февраля 1996 года	Общественные объединения
Закон «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»	5 июля 1996 года	Общественные объединения
Закон «Об экологической экспертизе»	14 апреля 1997 года	Общественные объединения
Закон «Об использовании атомной энергии»	18 марта 1997 года	Общественные объединения, иные юридические лица
Закон «О комитетах и комиссиях Парламента»	7 мая 1997 года	Общественные объединения
Закон «Об охране здоровья»	19 мая 1997 года	Общественные объединения
Закон «Об охране окружающей среды»	15 июля 1997 года	Общественные объединения
Закон «Об особо охраняемых природных территориях»	15 июля 1997 года	Общественные объединения
Закон «О физической культуре и спорте»	2 декабря 1999 года	Общественные объединения
Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»	16 июля 2001 года	Юридические лица, заинтересованные юридические лица
Закон «Об охране атмосферного воздуха»	11 марта 2002 года	Общественные объединения
Закон «О правах ребенка»	8 августа 2002 года	Общественные объединения, иные организации независимо от организационно-правовой формы

документов, регулирующих вопросы разработки, согласования и принятия законодательства[34]. Так регламенты Мажилиса[35] и Сената[36] Парламента содержат специальные положения по проведению открытых для общественности парламентских слушаний. В последнее время часто практикуется включение представителей неправительственных организаций в составы парламентских рабочих групп по разработке и рассмотрению законопроектов. Тем не менее, в законодательстве, регулирующем процедуры разработки и рассмотрения проектов законов и иных нормативных правовых актов на уровне ответственных министерств и Правительства, отсутствуют положения, которые бы обеспечивали права на участие неправительственных организаций, в том числе общественных объединений. Существует практика официального включения представителей неправительственных организаций в правительственные (министерские) рабочие группы по разработке отдельных законов и в качестве конкретных примеров можно привести законопроекты о государственной молодежной политике, о государственном социальном заказе, о неправительственных организациях.

Однако в целом механизм участия неправительственных организаций в нормотворческой деятельности на сегодняшний день не прописан в законодательстве. Отдельные процедуры устанавливаются как открытые для общественного участия, но не определяются процедурные права участвующих НПО, не урегулированы вопросы учета их предложений при рассмотрении проектов нормативных правовых актов и т.д. Это в значительной мере снижает возможности эффективного участия общественности в нормотворческой деятельности. Эти проблемы могли быть решены посредством внесения поправок в регламенты Мажилиса, Сената, Правительства, местных представительных органов, регламенты и правила подготовки проектов нормативных правовых документов отдельных министерств и ведомств.

Общественное участие в разработке программных документов

В отношении разработки государственных программных документов (стратегий, концепций, программ, планов) в действующем законодательстве

---

[34] См. Регламенты Парламента и его палат, Закон от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах», Регламент Правительства от 23 февраля 1999 года, Типовые регламенты акиматов области (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения), утвержденные постановлением Правительства от 24 апреля 2001 года, Правила подготовки проектов нормативных правовых актов отдельных министерств и ведомств, Правила подготовки нормативных актов местного исполнительного органа для отдельных административно-территориальных единиц Казахстана.

[35] Пункты 97-105.

[36] Пункты 93-100.

Республики Казахстан также отсутствуют специальные положения, касающиеся общественного участия, учета их предложений при их разработке и обсуждении. Вместе с тем предусматривается возможность включения в комиссии (рабочие группы) по их разработке представителей негосударственных организаций[37]. Такая форма участия неправительственных организаций в последнее время все чаще практикуется различными государственными органами. В качестве конкретного примера можно привести привлечение представителей неправительственных организаций в рабочие группы по разработке Концепции и Программы государственной поддержки неправительственных организаций. По отдельным проектам государственных концепций, программ и планов проводятся публичные обсуждения с участием представителей неправительственных организаций в ходе специально организованных семинаров и круглых столов. Но пока это лишь добровольная инициатива самих государственных органов, а не выполнение каких-либо обязательных для исполнения законодательных требований.

В постановлениях Правительства официальные сроки для подготовки государственных программ обычно составляют от нескольких недель до 6-8 месяцев. Хотя на практике разработка отдельных программ может затягиваться на срок более одного года. По большинству государственных программ сроки разработки вполне позволяют неправительственным организациям участвовать в их обсуждении и представлять в ответственные государственные органы свои замечания и предложения, но процедура такого участия в законодательстве не закреплена. Как и в случае с участием НПО в нормотворческой деятельности отсутствует законодательно установленный механизм общественного участия, который бы устанавливал процедурные права участвующих НПО и механизмы обеспечения этих прав, в том числе обеспечивал учет замечаний и предложений общественности при принятии решений по поводу программных документов.

Общественные слушания

В действующем казахстанском законодательстве отсутствуют общеприменимые нормы, устанавливающие порядок и процедуру проведения общественных слушаний, но есть соответствующие положения в отраслевых актах законодательства о естественных монополиях и охране окружающей среды.

---

[37] Подпункт 1 пункта 32 Правил разработки программ в Республике Казахстан от 20 мая 2000 года.

В Законе от 9 июля 1998 года «О естественных монополиях» в соответствии с поправками от 26 декабря 2002 года предусмотрен механизм публичных слушаний - процедуры обсуждения проектов тарифов на услуги субъектов естественной монополии с участием потребителей услуг и общественных объединений. Так в соответствии с подпунктом 9.4 пункта 1 статьи 14 вышеупомянутого закона государственные органы, осуществляющие контроль и регулирование деятельности в сфере естественной монополии, имеют право проводить публичные слушания при рассмотрении заявок на изменение тарифов (цен, ставок сборов) субъектов естественной монополии. Это касается субъектов, внесенных в местные разделы Государственного регистра субъектов естественной монополии. А согласно требованиям подпункта 3 статьи 14-1 они обязаны определять необходимость проведения публичных слушаний по письменному заявлению потребителей и проводить публичные слушания при рассмотрении заявок на изменение тарифов (цен, ставок сборов) субъектов естественной монополии, включенных в республиканский раздел Государственного регистра субъектов естественной монополии.

Кроме того, в Законе «О естественных монополиях» устанавливаются определенные положения, касающиеся порядка проведения публичных слушаний по вопросам тарифов естественных монополий. А именно, в случае проведения публичных слушаний уполномоченный орган обязан не позднее, чем за десять дней опубликовать информацию о дате и месте их проведения в периодических печатных изданиях. При этом сами слушания проводятся не позднее, чем за пятнадцать дней до принятия окончательного решения об утверждении тарифов (цен, ставок сборов) на услуги субъекта естественной монополии. Предусмотрено также, что более детальный порядок проведения публичных слушаний в данной сфере должен быть установлен Правительством.

В рамках законодательства об охране окружающей среды положения об общественных слушаниях менее детализированы. Во Временной Инструкции 1994 года о порядке проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС) указывается, что «общественные слушания ОВОС организуются и проводятся в целях информирования заинтересованных сторон о намечаемой деятельности или разрабатываемом проекте, организация обмена существующей и дальнейшей информацией, выявления и фиксации всех возможных неблагоприятных экологических и связанных с ними последствий, а также и, при необходимости, корректировки предпроектной или проектной документации». Вышеуказанный документ не определяет: в каких случаях и по каким именно проектам проводятся

общественные слушания на предмет оценки их воздействия на окружающую среду? Другим документом, в котором устанавливаются положения об общественных слушаниях в области охраны окружающей среды - это Специальные экологические требования в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан №1087 от 31 июля 1999 года.

Эти специальные требования распространяются на весь комплекс морских поисково-разведочных работ в государственной заповедной зоне на северном Каспии, по которым проводится оценка воздействия на окружающую среду с обязательным требованием проведения общественных слушаний[38]. В этом случае слушания организуются инициаторами оцениваемых проектов и устанавливаются требования об освещении результатов общественного обсуждения в средствах массовой информации и принятии их во внимание при разработке проектов и принятии решений уполномоченными государственными органами[39].

В последние годы общественные слушания становятся все более популярной формой общественного участия и на практике проводятся они по различным злободневным вопросам общественной жизни, от тарифов субъектов естественной монополии до проблем государственной помощи больным сахарным диабетом. Географический охват общественных слушаний также может варьироваться от республиканских слушаний и серий слушаний по различным регионам страны до слушаний, проводимых в рамках одного небольшого села (аула). Пока эти отношения не получили должной регламентации в рамках законодательства. На наш взгляд, их развитие может идти в направлении расширения круга вопросов (тарифы субъектов естественной монополии, жилищно-коммунальные вопросы, обустройство населенных пунктов, реализация различных градостроительных и архитектурных проектов, выполнение экологических требований промышленными предприятиями, соблюдения требований по охране здоровья граждан на определенных территориях и многих других злободневных и общественно значимых вопросов). Необходимо также установление в законодательстве круга вопросов и условий, когда проведение общественных слушаний является обязательным, обязанности определенных субъектов проводить слушания. На практическом уровне остро стоит проблема с регламентацией процедур проведения общественных слушаний, которая могла быть решена посредством разработки типовых правил или руководства по

[38] Пункт 59 Специальных экологических требований…
[39] Там же, пункт 60.

вопросу проведения общественных слушаний. Эти правила или руководство могли бы применяться к любой сфере, независимо от предмета обсуждаемых вопросов.

Общественный контроль

Одним из механизмов взаимодействия государственных органов и неправительственных организаций, заложенных в действующем законодательстве Республики Казахстан, является общественный контроль. НПО наделяются правами на осуществление общественного контроля в соответствии с целым рядом законов[40]. В рамках законодательства об охране окружающей среды и о чрезвычайных ситуациях такого рода правами наделяются общественные объединения, законодательства об охране труда - профсоюзы, законодательства по защите прав потребителей - общества (общественные объединения) по защите прав потребителей, законодательства о психиатрической помощи - неправительственные организации (общественные объединения, фонды, ассоциации, а также структурные подразделения иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений).

Наиболее детально вопросы общественного контроля регламентированы в сфере защиты прав потребителей и охраны окружающей среды. Законодательство о защите прав потребителей на момент подготовки данной публикации находилось на стадии пересмотра и поэтому не рассматривается в данной публикации. В сфере же охраны окружающей среды 20 августа 2001 года Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды было принято специальное Руководство по вопросам взаимодействия органов по охране окружающей среды с общественными объединениями в вопросах контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Данным документом предлагается составить Перечень общественных объединений, в уставе которых предусмотрены функции общественного контроля по охране окружающей среды[41] и заключать с ними соглашения по вопросам общественного контроля[42], предусматривается организовать систему совместных инспекционных проверок государственных органов и общественных организаций[43,] рекомендуется поощрять активных

[40] Например, Закон от 5 июня 1991 года «О защите прав потребителей», Закон от 22 января 1993 года «Об охране труда», Закон от 5 июля 1996 года «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, Закон от 16 апреля 1997 года «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Законы от 15 июля 1997 года «Об охране окружающей среды» и «Об особо охраняемых природных территориях» и др.

[41] Пункт 2

[42] Пункт 3.

[43] Пункт 4 и 6.

общественников и общественные объединения, а также формировать состав резерва государственных инспекторов по охране окружающей среды из числа наиболее активных и компетентных общественников[44].

Обобщая результаты исследования законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия НПО и государственных органов, можно отметить следующее:

- отсутствие системы в изложении норм и положений об общественном участии, содержащихся в различных законах и подзаконных актах;
- как правило, в отраслевых законах правами наделяется только одна из форм негосударственных некоммерческих организаций - общественные объединения;
- в большинстве декларируемые права не обеспечены механизмами и процедурами, необходимыми для их реализации на практике.

Что же касается финансовых механизмов государственной поддержки неправительственных организаций, то основным препятствием для их развития в Казахстане является конституционный запрет на государственное финансирование общественных объединений. Он ставит преграду для любых форм безвозмездного финансирования социально значимых проектов, которые будут осуществляться общественными объединениями, будь то государственные гранты или субсидии. В полной мере эта проблема может быть устранена только путем внесения соответствующих изменений в действующую Конституцию.

Участие негосударственных некоммерческих организаций в выполнении государственных социальных программ на условиях государственного социального заказа может быть стимулировано на законодательном уровне в двух вариантах:

- внесение поправок в действующее законодательство о государственных закупках, предоставляющих определенные преференции для негосударственных некоммерческих организаций;
- разработка специального законодательства о государственном социальном заказе, основанного на общих положениях законодательства о государственных закупках, но отражающее особенности закупок в социальной сфере и обеспечивающее более благоприятные условия для участия НПО в соответствующих поставках.

Еще одним действенным финансовым механизмом поддержки неправитель-ственных организаций со стороны государства могло быть снижение сбора за государ-ственную регистрацию. Нынешний размер сбора - 20 минимальных расчетных показа-телей (на 2003 год это составляет 17440 тенге), что является серьезным сдерживающим фактором для создания НПО, в особенности в сельской местности. Эта льгота могла быть применена в отношении всех некоммерческих организаций, либо только в отношении некоммерческих организаций, создаваемых в сельской местности.

[44] Пункты 8.

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НПО ГОРОДА АЛМАТЫ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Алматы как крупнейший город и в недавнем прошлом столица государства по-прежнему играет важную и значительную роль в развитии всего неправительственного сектора Казахстана. Здесь в свое время были созданы и по сей день осуществляют свою деятельность многие наиболее крупные и влиятельные неправительственные организации, как, например, Центр социальной адаптации детей и профессионально-трудовой реабилитации детей и подростков с нарушениями умственного и физического развития «Сатр», Движение пенсионеров «Поколение», Казахстанское международное бюро по правам человека, Феминистская лига, Экологическое общество «Зеленое спасение» и др. В Алматы расположены головные офисы большинства неправительственных организаций республиканского масштаба, в том числе Спешиал Олимпикс Казахстан, Диабетической Ассоциации Республики Казахстан, Национальной лиги потребителей, Ассоциации деловых женщин и многих других организаций. Здесь же были созданы и первые крупные объединения казахстанских неправительственных организаций - Ассоциация независимых общественных организаций Казахстана в 1989 году, а в 1996 году - Ассоциация некоммерческих неправительственных организаций Казахстана.

Остановимся на опыте отдельных неправительственных организаций города Алматы.

Общественное объединение «Центр социальной адаптации детей и профессионально-трудовой реабилитации детей и подростков с нарушениями умственного и физического развития (ОО «Центр САТР»)

Создано в 1996 году. Основные направления деятельности организации:

- изготовление вспомогательных средств для инвалидов;

- оказание специализированной диагностико-консультативной помощи детям и взрослым в лаборатории слухопротезирования;

- участие в благотворительных акциях;

- привлечение СМИ к проблемам детей;

- решение проблемы информационного обеспечения специального образования.

Организация имеет опыт взаимодействия с государственными органами как на центральном, так и на местном уровнях, в том числе она получала государственное финансирование путем участия в тендерах на поставки на условиях государственных закупок.

В 2002 году в государственную программу 4200 по инициативе Центра САТР было внесено дополнение в виде обеспечения сурдотехническими средствами детей с нарушениями слуха. Кроме того, таким же образом обеспечение детей с нарушениями слуха и зрения было включено в содержание бюджетных программ по обеспечению специальными техническими компенсаторными средствами. В Закон «О государственном бюджете 2003 года» через Министерство образования Центром САТР было включено финансирование программы по обеспечению специальных школ для детей с нарушениями слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата техническими средствами для организации учебно-образовательного процесса.

Общественное объединение «Центр САТР» принимало участие в различных тендерах на поставку специального оборудования как индивидуального, так и коллективного пользования, а также на получение финансирования фундаментальных исследований и разработку специальной учебной литературы.

Диабетическая ассоциация Республики Казахстан (ДАРК)

Организация создана в октябре 1995 года. Объединяет более 20-ти региональных общественных организаций больных сахарным диабетом. Цели деятельности данной организации включают:

- улучшение социально-экономического положения и увеличение продолжительности жизни людей с сахарным диабетом в Казахстане;

- изменение государственной и общественной политики в сфере профилактики и современного лечения сахарного диабета;

- развитие гражданского общества и вовлечение его в процесс законотворчества и лоббирования новых инициатив в сфере общественного здравоохранения РК.

ДАРК имеет большой опыт взаимодействия с государственными органами на республиканском и местном уровнях. В частности, Диабетической Ассоциацией Республики Казахстан был разработан проект национальной программы «Диабет», который затем был передан в Агентство Республики Казахстан по делам здравоохранения и утвержден Правительством Республики Казахстан 30 июня 2000 года. По инициативе ДАРК в ноябре 2000 года в

соответствии с постановлением Правительства РК проведены I Республиканские Общественные Слушания на тему «Проблемы людей с сахарным диабетом в Казахстане. Пути их решения». В августе 2001 года совместно с Министерством обороны РК проведена II Республиканская Диабетическая Спартакиада. Игры были проведены в спорткомплексе Министерства обороны.

Азиатское общество по правам инвалидов «Жан»

Организация была создана в 1995 году. Имеет 14 филиалов в областных центрах Казахстана. Основное направление деятельности - представление и защита прав и интересов инвалидов.

Организация сотрудничает с государственными органами с 1997 года. Начиная с 1997 года Общество «Жан» получило от городского акимата техническую помощь в виде предоставления помещения для офиса организации (114 кв.м.), аренда которой взимается по льготным тарифам, т.е. в 33 раза меньше чем для других организаций.

Ежегодно в День инвалида 3 декабря городской акимат приглашает организации, работающие с инвалидами, на праздничное мероприятие, где представляется отчет о деятельности этих организаций, об их успехах и планах дальнейшего сотрудничества. Также во время этого мероприятия выделяется материальное поощрение (5 тысяч тенге) руководителям организаций за активную социальную деятельность.

Плодотворное сотрудничество идет на районном уровне города, на основании договора с районными акиматами «Жан» выполняет различные услуги на платной основе в виде юридического сопровождения, т.е. подготовка юридических документов для местных органов управления, также издательско-информационная деятельность в виде печатных раздаточных материалов для проведения ежегодных августовских педсоветов.

Налажено сотрудничество организации с Департаментом труда и социальной защиты на основе устной договоренности, который направляет граждан инвалидов за юридической помощью в «Жан», когда возникают наиболее сложные вопросы. Кроме того, также на основе устной договоренности сложилось сотрудничество с Центром занятости города, в форме предоставления информации о вакансиях (1 раз в месяц) для газеты «Работа для всех», участие на ярмарках вакансий.

Общество «Жан» участвует в работе Координационного Совета по правам инвалидов при городском акимате (Совет состоит из равного числа госчиновников и представителей НПО). На его заседаниях обсуждаются проблемы инвалидов города.

На протяжении 2002 года и в настоящее время Общество «Жан» проводит серию семинаров под названием «Партнерство в целях защиты инвалидов», участниками являются исключительно первые руководители соответствующих местных государственных органов и руководители филиалов «Жан». Обсуждаются вопросы, проблемы инвалидов и после таких семинаров есть позитивные моменты, такие как принятие определенных решений, постановлений в пользу инвалидов.

Ассоциация некоммерческих неправительственных организаций (АННОК)

Ассоциация создана в 1996 году по инициативе около 100 НПО Казахстана.

Основная цель Ассоциации:

- содействие развитию неправительственного сектора в Казахстане;
- содействие созданию благоприятных правовых условий для деятельности НПО;
- развитие сотрудничества между государственными органами и неправительственными организациями.

Основная деятельность Ассоциации заключается в развитии участия НПО в законотворческой деятельности, изучении и внедрении эффективных механизмов взаимодействия государственных органов и НПО. С 1998 года, АННОК работает с Парламентом Республики Казахстан, в частности Ассоциация обеспечивала общественное участие в процессе разработки и принятия закона «О некоммерческих организациях».

Ассоциация поднимала такие важные вопросы как: участие неправительственных организаций в законотворческом процессе, взаимодействие неправительственных организаций с государственными структурами, которые обсуждались на международном семинаре «Законотворческая деятельность НПО: проблемы и перспективы», проходившем 14-15 марта 2000 года в г. Алматы. Участниками семинара были представители НПО и государственных структур стран СНГ и Восточной Европы, которые поделились практическим опытом работы НПО и государственных структур на основе Советов по взаимодействию, ознакомили с правовой базой по сотрудничеству и механизмов взаимодействия неправительственных организаций и государственных органов. Казахстанские участники семинара получили возможность на практике использовать полученную информацию (Положения о консультативных советах, Договор согласия и т.д.) по реализации вышеназванных вопросов. И тому есть примеры во многих регионах созданы Советы по взаимодействию НПО и государственных органов.

По инициативе АННОК в 2001 году был разработан проект Положения об открытых парламентских слушаниях, который расширяет возможности участия НПО в законотворческом процессе. Данный проект был обсужден среди местных неправительственных и международных организаций, позднее проект был направлен депутатам в Парламент Республики Казахстан. В данное время Ассоциация работает по использованию существующих законодательных возможностей сотрудничества НПО и государственных органов на местном уровне.

Исследование вопросов взаимодействия НПО с государственными органами в городе Алматы

Судя по всему первое в Казахстане исследование по вопросам взаимодействия между неправительственными организациями и местными органами государственной власти было проведено Общественным фондом «Интерлигал»/Казахстан летом 1996 года в городе Алматы. В ходе этого исследования было опрошено 49 представителей различных неправительственных организаций (экологических, правозащитных, молодежных, женских, образовательных, общественных организаций инвалидов, национально-культурных центров и т.д.) и представители 2-х местных государственных органов (акимат города и городское управление экологии и биоресурсов). Целью данного опроса было определение уровня взаимодействия между НПО и государственными структурами, отношение обеих сторон к идее сотрудничества, а также установление форм и методов такого сотрудничества[45].

Результаты того исследования показали, что обе стороны оценивали тогда сложившийся уровень взаимодействия как сравнительно низкий. Только 20.3% опрошенных определили уровень сложившегося сотрудничества как удовлетворительный. Здесь важно указать, что лишь несколько опрошенных неправительственных организаций на тот период отметило наличие государственной поддержки и менее половины опрошенных организаций имело реальный опыт взаимодействия с государственными органами на местном уровне. Это объяснялось тем, что многие НПО города Алматы традиционно были ориентированы на взаимодействие с центральными государственными органами (Правительство, Парламент, министерства,

[45] Engendering cooperation between NGOs and governmental organs. Ecostan News. Vol. 4/ Number 10, October1, 1996 www.ecostan.org

комитеты, агентства и т.д.), а с другой стороны значительная часть опрошенных представляла организации с небольшим стажем деятельности (1-2 года). Поэтому в значительной мере вопросы касались не прежнего опыта организаций, а ожиданий и видения неправительственными организациями своих будущих взаимоотношений с государственными органами на местном уровне.

В ходе проведенного опроса в качестве наиболее распространенных форм взаимодействия были названы (в порядке приоритетности) взаимный обмен информацией, совместные рабочие группы по разработке законодательства, совместные обсуждения определенных социальных проблем, создание советов с участием государственных органов, общественная экспертиза (экспертная оценка законодательства) и совместные проекты. Среди основных препятствий для развития сотрудничества были указаны нежелание государственных органов сотрудничать с НПО, а для улучшения их взаимоотношений указывалось на необходимость создания атмосферы взаимного доверия для развития конструктивного сотрудничества между общественными организациями и государственными структурами[46].

Кроме того, важным практическим результатом проекта Фонда «Интерлигал» было то, что в его рамках были разработаны и предложены конкретные проекты по сотрудничеству между НПО и государственными органами. А именно на семинаре, который проводился с 30 июля по 1 августа 1996 года в здании акимата города Алматы, было предложено два таких проекта. Первый проект - цикл телепередач на местном телевидении о деятельности неправительственных организаций, он был достаточно успешно реализован НПО «Экопроект», но уже в начале 2000-х годов. Второй проект - создание информационно-консультативного центра при акимате города Алматы для поддержки совместных социальных проектов НПО и местных властей не был тогда реализован, но буквально недавно городские власти вновь проявили интерес к подобному проекту.

Основные результаты рассмотренного выше исследования были приняты во внимание с тем, чтобы попытаться оценить нынешние взаимоотношения между неправительственными организациями и местными органами государственной власти в Алматы примерно с тех же позиций, а также сравнить насколько изменились эти отношения за прошедший период (6 с половиной лет). С этой целью в январе-феврале 2003 года был проведен опрос среди 25 неправительственных организаций и 5 государственных органов. Опрос был

[46] Engendering cooperation between NGOs and governmental organs. Ecostan News. Vol. 4/ Number 10, October 1, 1996 www.ecostan.org

направлен на выявление следующих основных аспектов взаимоотношений НПО и государства:

- наличие опыта взаимодействия с государственными органами;
- формы взаимодействия НПО и государственных органов;
- формы и конкретные примеры поддержки НПО со стороны государства;
- оценка уровня и характера взаимоотношений НПО с государственными органами;
- прогресс во взаимоотношениях неправительственных организаций с государственными органами;
- основные препятствия для улучшения взаимоотношений с государственными органами и т.д.

Наличие опыта взаимодействия с государственными органами

Лишь одна из опрошенных организаций указала на отсутствие прежнего опыта взаимодействия с государственными органами. Большинство НПО отметило, что имеет опыт сотрудничества как с центральными, так и с местными государственными органами. Лишь 28% из опрошенных неправительственных организаций ответило, что они не взаимодействуют с местными государственными органами. Среди опрошенных представителей государственных органов лишь один указал на отсутствие опыта взаимодействия с НПО, поскольку он представлял недавно образованный орган.

Формы взаимодействия с государственными органами

Наиболее популярной формой взаимодействия между государственными органами и НПО города Алматы остается взаимный обмен информацией, только 2 опрошенных неправительственных организации и одна государственная организация (10%) не указали данную форму в своих анкетах. Второй по популярности формой взаимодействия оказались общественные слушания - 7 (23.3%) опрошенных отметили ее в своих анкетах. Также были выделены такие формы, как госзаказ, совместные проекты и акции, участие в советах по взаимодействию и иных совместных органах, участие в законотворческой деятельности, в разработке и обсуждении государственных программных документов.

Наличие поддержки НПО со стороны государства

Лишь 5 (20%) представителей НПО ответили, что их организации не получали поддержки со стороны государства ни в какой форме. Однако более

половины опрошенных (60%) пояснило, что поддержка оказывалась в консультативной и моральной формах. Из них лишь 2 неправительственные организации имели опыт участия в поставках на условиях государственных закупок. А в большинстве случаев поддержка со стороны государства оказывалась в виде бесплатного предоставления помещений под различные акции и мероприятия, транспортных средств, мебели и другого имущества. В одном случае было отмечено, что поддержка оказывалась только в первые годы деятельности организации, а сейчас такой поддержки нет.

Оценка уровня и характера взаимоотношений НПО с государственными органами

Только 8 (32%) опрошенных неправительственных организаций оценили нынешний уровень взаимоотношений с государственными организациями как удовлетворительный. Около половины опрошенных, давших отрицательный ответ, выразили его в смягченной форме «не совсем». При этом 60% опрошенных (НПО и государственных органов) указывают на то, что взаимоотношения строятся на основе разовых мероприятий (встреч, семинаров, переговоров по какому-то определенному вопросу). 3 неправительственные организации отметили, что их работа с государственными органами строится на основе внесения изменений и дополнений в национальное законодательство, поэтому временные рамки их взаимодействия определяются графиками, заложенными в планах законодательных органов.

Прогресс во взаимоотношениях неправительственных организаций с государственными органами

Большинство опрошенных (73.3%) отмечает наличие некоторого прогресса во взаимоотношениях НПО и государства, однако многие опрошенные оценивают его как небольшой. Отрицательные либо уклончивые ответы были даны только представителями неправительственных организаций, все государственные органы дали положительный ответ на данный вопрос.

Основные препятствия для улучшения взаимодействия с государственными органами

В качестве основного препятствия для улучшения взаимодействия НПО с государственными органами большинство опрошенных организаций (60%)

указало отсутствие соответствующей законодательной базы. Большой процент опрошенных (33.33%) указывает в качестве основной проблемы развития взаимоотношений НПО с государственными органами психологические проблемы, которые ряд опрошенных неправительственных организаций пояснили как недоверие по отношению к государственным органам. Ряд представителей неправительственных организаций, имеющих достаточно хороший опыт сотрудничества с госорганами, высказал опасение, что разрабатываемый закон о государственном социальном заказе не решит проблем с финансированием неправительственного сектора, но приведет к потере им своей независимости. Примерно такие же опасения были выражены несколькими алматинскими организациями по поводу идеи создания советов по взаимодействию при определенном государственном органе. Лишь несколько опрошенных указали, что препятствием для развития сотрудничества являются экономические причины (отсутствие средств у государства). Ряд организаций отметил, что препятствием для развития взаимодействия является непрофессионализм (некомпетентность) как государственных чиновников, так и представителей НПО.

Таким образом, проведенный в городе Алматы опрос показал, что уровень взаимодействия между неправительственными организациями и представителями госструктур за последние годы несколько возрос. Расширилась и немного изменилась структура форм взаимодействия, например, ушли на второй план совместные органы по разработке законодательства, они были замещены на общественные слушания и участие в совместных органах с более широкими задачами, нежели законотворческая деятельность. Это можно объяснить тем, что в 1996 году возлагались надежды на более активное участие неправительственных организаций в непосредственной разработке и общественной экспертизе законопроектов, тогда как сейчас приоритет в законотворческой деятельности отдается форме общественного обсуждения правительственных и депутатских законопроектов. Появились примеры участия неправительственных организаций в предоставлении социальных услуг на условиях государственного заказа, а также возросло число примеров совместных проектов и акций НПО и госорганов.

В целом, многие неправительственные организации в условиях сокращающегося финансирования со стороны международных и зарубежных донорских организаций рассматривают государственную поддержку как важное условие для дальнейшего развития сектора. Опрошенные представители государственных органов также достаточно позитивно рассматривают тенденцию к улучшению взаимоотношений между государством и НПО. Большинство опрошенных признает наличие

определенных позитивных изменений в политике государства по отношению к неправительственному сектору, возросший интерес и стремление со стороны государственных органов к установлению более конструктивных и тесных взаимоотношений.

Однако необходимо остановиться на некоторых проблемах взаимодействия государственных органов и неправительственных организаций, которые были высказаны опрошенными организациями. Большинство респондентов из числа НПО признает наличие законодательных препятствий для развития сотрудничества с государственными органами и для оказания государственной поддержки неправительственному сектору. Вместе с тем ряд из них пояснил свою позицию, что они не являются сторонниками принятия каких-либо новых законов, в том числе об НПО и государственном социальном заказе. По мнению данной группы респондентов, устранить существующие проблемы правового характера можно посредством внесения поправок в действующее законодательство. В частности, несколько опрошенных представителей неправитель-ственных организаций выразило опасение, что будут приняты законы декларативного характера и даже ограничивающие права неправительственных организаций, но при этом существующие в действующем законодательстве препятствия и ограничения для развития неправительственного сектора в Казахстане так и сохранятся.

Также опасения ряда опрошенных неправительственных организаций связаны с тем, что нынешняя тенденция развития отношения государственных органов к неправительственному сектору может привести к неограниченному расширению возможностей государства по вмешательству в деятельность НПО и соответственно к утере неправительственным сектором своей независимости.

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НПО И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ГОРОДЕ ПАВЛОДАРЕ

Неправительственный сектор в городе Павлодаре является традиционно сильным. В этом городе была образована одна из первых независимых общественных организаций Казахстана - Общественное объединение «Экология и общественное мнение» (ЭКОМ). Позднее в этом регионе получили развитие и другие неправительственные организации различного профиля деятельности и среди них можно наряду с ЭКОМом выделить Центр социальной адаптации и трудовой реабилитации детей и подростков с нарушениями умственного и физического развития «Самал», Социально-экологическое общественное объединение «Солярис», Консультативно-информационный центр, Организацию скаутского движения Казахстана, Павлодарское областное общество потребителей, Общественный фонд «Центр партнерства» и многие другие организации. Некоторые из них имеют хороший опыт совместной работы с государственными органами, который может представлять интерес для НПО из других регионов Казахстана.

Общественное объединение «Экология и общественное мнение»

История этой организации берет начало с июля 1987 года, когда в Павлодаре была образована группа граждан, которая организованно выступила против планов строительства в городе комбината белково-витаминных концентратов. В результате ее деятельности решение о строительстве предприятия было отменено, а из этой группы сформировалась организация «ЭКОМ», в последующем продолжившая свою деятельность как экологическая организация.

Нынешний состав организации - это уже третье поколение участников, которое продолжает поддерживать преемственность в работе Общественного объединения «Экология и общественное мнение». Будучи экологической организацией «ЭКОМ» постоянно привлекает внимание властей и широкой общественности к различным серьезным экологическим проблемам, например, так было в случае Павлодарского ртутного загрязнения на АО «Химпром», строительства АО «Алюминий Казахстана» электролизного завода по производству алюминия без прохождения процедуры экологической экспертизы или проблемы массового строительства автозаправочных станций в непосредственной близости от жилых массивов города и т.д.

Одновременно с этим организация по традиции активно участвует в развитии сотрудничества неправительственных организаций с государственными органами как на областном, так и на республиканском уровнях. «ЭКОМ» участвовал и продолжает участвовать в создании и поддержке деятельности городского и областного советов по взаимодействию НПО и государственных органов. Прежний руководитель ОО «ЭКОМ» Игорь Жогов возглавлял Специальную рабочую группу (СРГ) экологических НПО различных регионов Казахстана, которая в июне 2000 года подписала Меморандум о сотрудничестве с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (МПРООС) и Комитетом по вопросам экологии и природопользования Мажилиса Парламента. А самый недавний пример успешного сотрудничества данной НПО с государством - это совместная работа с Управлением охраны окружающей среды в ходе пилотного проекта по общественному участию в Павлодаре в период с ноября 2001 года по январь 2003 года. В рамках большого проекта по реализации в Казахстане Орхусской конвенции НПО «ЭКОМ» осуществляла работу по вовлечению общественности в решение вопросов о предоставлении земельных участков под строительство определенных объектов и в процедуре их государственной экологической экспертизы. Эта деятельность осуществлялась путем организации лекций в университете, визитов в студенческие клубы, выпуска пресс-релизов, информационных листков, встреч с жителями с целью общественного исследования и использования иных форм.

Центр социальной адаптации и трудовой реабилитации детей и подростков с нарушением умственного и физического развития «Самал»

Эта организация была открыта в 1996 году для комплексной (медико-педагогической и социальной реабилитации детей и подростков с нарушениями умственного и физического развития). Центр «Самал» - это единственное в Павлодарской области специализированное лечебно-педагогическое учреждение для детей-инвалидов, преимущественно с нарушением опорно-двигательного аппарата.

Организация имеет опыт работы с государственным заказом на оказание социальных услуг. В 2000 году государственный социальный заказ был получен от акимата Павлодара, а в 2001 году - от Павлодарского областного управления социальной защиты. Средства от государственного финансирования были использованы на бесплатное оказание услуг по реабилитации детей-инвалидов.

Кроме того, акимат города оказывал помощь посредством выполнения общественных работ по ремонту помещений и благоустройству безработными гражданами.

Консультативно-информационный центр

Общественное объединение «Консультативно-информационный центр» создано в 1995 году. Эта организация была инициирована для оказания правовых консультаций неправительственным организациям и представителям социально-уязвимых слоев населения по широкому кругу правовых вопросов. В частности, эта организация оказывала юридическую поддержку по основным общим проектам по сотрудничеству между местными органами государственной власти и НПО в Павлодаре.

«Консультативно-информационный центр» активно участвовал в разработке и реализации в регионе различных форм взаимодействия неправительственных организаций и государства. Руководитель этой организации активно участвовал в создании советов по взаимодействию на городском и областном уровнях. Он готовил документы, а затем вошел в состав комиссии по проведению в качестве заместителя председателя и проводил в качестве председательствующего конкурс на финансирование областным департаментом по туризму и спорту социально значимых проектов детских и молодежных общественных организаций области. Эта неправительственная организация была также одним из активных инициаторов подписания Соглашения о взаимодействии между НПО и Управлением информации и общественного согласия, а затем создания Регионального ресурсно-инновационного центра НПО «Региональное развитие» в 2001 году.

Общественный фонд «Центр партнерства»

Общественный фонд «Центр партнерства» является результатом совместного проекта Национальной комиссии по делам семьи и женщин при Президенте РК, Бюро ООН «Гендер и развитие» и женских неправительственных организаций. Целью этого проекта было объединение действий государственных, неправительственных и международных организаций, занимающихся проблемами улучшения положения женщин, семьи и детей. Пилотный проект осуществляется с 2000 года, а в 2001 году был учреждена НПО «Центр партнерства». Весной 2002 года Национальной комиссией по делам семьи и женщин, Бюро ООН «Гендер и развитие» и женскими неправительственными организациями был подписан Меморандум взаимопонимания.

Основные задачи НПО «Центр партнерства» включают:

- политическое продвижение женщин;
- поддержку женских инициатив, экономическое продвижение женщин;
- охрану материнства и детства;
- создание центров социальной адаптации для женщин, подростков и детей, подвергшихся насилию;
- осуществление гендерных исследований;
- организацию информационных и издательских программ по женским проблемам;
- проведение образовательных программ.

Центр осуществляет свою деятельность посредством развития партнерства органов государственного управления с некоммерческими организациями и бизнес структурами в решении социально значимых проблем. Фонд «Центр партнерства» принимает активное участие в деятельности Областного консультативного совета по взаимодействию с НПО, а ее руководитель является в настоящее время Секретарем данного Совета.

Основные формы взаимодействия государственных органов и НПО в г. Павлодаре

Город Павлодар является показательным и можно даже сказать передовым в плане развития форм и механизмов взаимодействия неправительственных организаций и местных органов государственной власти. Здесь в 1994 году был создан первый в Казахстане совет взаимодействия, проводились первые общественные слушания по поправкам к городскому бюджету и по тарифам субъектов естественной монополии. Сотрудничество между неправительственными организациями и местными властями реализуется в различных формах, среди которых можно выделить совместную работу в рамках советов по взаимодействию, осуществление различных общих проектов на основе двусторонних и многосторонних соглашений, проведение публичных слушаний по актуальным вопросам общественной жизни, участие представителей неправитель-ственного сектора в реализации госзаказа.

Советы по взаимодействию

Как было указано выше, опыт создания в Казахстане советов по взаимодействию государственных органов и общественных организаций берет начало с городского уровня. Еще в 1994 году при Управлении внутренней политики был создан городской Совет по взаимодействию с участием местных органов государственной власти и общественно-политических организаций.

Тогда же был принят пакет документов, регулирующий статус, цели и задачи, права и обязанности участников и порядок работы совета[47]. Совет был создан для консолидации усилий общественных организаций, органов исполнительной и представительной власти в решении проблем города. В соответствии с утвержденным Положением этот общественный орган изучает, обобщает актуальные общественно-политические и социально-экономические вопросы жизни населения города и вырабатывает относительно них общую позицию, а также осуществляет общественный контроль за решением жизненно важных городских проблем.

Основным способом совместной работы членов Общественного совета «Согласие» является проведение заседаний. По итогам заседаний принимаются решения, которые согласно Положению должны быть поддержаны и утверждены не менее чем 5-ю представителями общественных организаций. Однако принятые решения имеют для органов государственной власти лишь рекомендательный характер. На заседаниях Общественного совета «Согласие» обсуждаются различные важные для жизни города вопросы. Так, например, в июне 2001 года участники Совета рассматривали вопрос о строительстве электролизного завода по производству алюминия в Павлодарском регионе. В нем участвовали все заинтересованные стороны: представители депутатского корпуса, застройщика - ОАО «Алюминий Казахстана», лидеры общественных объединений и партий Павлодара и Павлодарской области, специалисты и ученые. Одной из рекомендаций, выработанных в ходе данного заседания, было предложение удалить проектируемый объект не менее чем на 25 километров от жилой зоны города. Было также рекомендовано общественным организациям региона, членам данного Совета, организовать широкую общественную дискуссию в СМИ по проблеме строительства, а также предложено областному маслихату ввести в состав комиссии по контролю за строительством электролизного завода представителей городского совета «Согласие».

Следующим этапом в развитии взаимоотношений между неправительственным сектором и местными властями на институциональном уровне стало учреждение Ресурсно-инновационного центра НПО «Региональное развитие» при Павлодарском управлении информации и общественного согласия. Эта организация была создана по аналогии с Республиканским центром поддержки НПО «Инфо-центр НПО» в Астане, созданным в феврале 1999 года по Соглашению о сотрудничестве между Министерством культуры, информации и общественного согласия и

[47] Действующее положение о Городском общественном совете «Согласие» утверждено в ноябре 1998 года

отдельными неправительственными организациями Казахстана. В июле 2001 года было подписано Соглашение о создании Центра в Павлодаре и о разработке модели взаимодействия и сотрудничества между государственными органами и неправительственными организациями. Были также приняты Положение и Регламент, регулирующие порядок работы созданной организации. Центр НПО «Региональное развитие» рассматривался в качестве общественного органа по поддержке совместной деятельности неправительственных организаций и Управления информации и общественного согласия по Павлодарской области. В качестве главной цели деятельности создаваемого Центра был установлен совместный поиск возможностей для более полной самореализации НПО, формирование условий наиболее эффективного использования потенциала социального партнерства, в качестве фактора, способствующего развитию местного государственного управления и самоуправления, укрепления общественного согласия, социально-экономического и гуманитарного развития Павлодарской области. Среди конкретных задач данной организации было указано осуществление информационной, консультативной, методической, организационно-техни-ческой поддержки НПО путем привлечения средств международных фондов, содействие в проведении встреч, семинаров, круглых столов по обсуждению проблемных вопросов общественного развития, рассмотрение и обсуждение проектов законов и подзаконных актов, информационное взаимодействие с областным акиматом, включая участие в его заседаниях, содействие в налаживании контактов с зарубежными НПО и донорами и т.д.

Центр НПО «Региональное развитие» согласно принятому Положению не является юридическим лицом. Согласно Регламенту основной формой работы Центра являются заседания, которые проводятся не реже одного раза в квартал. Кроме того, для осуществления координации и управления, представительства, подготовки и проведения заседаний, ведения делопроизводства и текущих дел данной организации избираются Координационный Совет, Председатель Координационного Совета и Исполнительный Секретарь. Центр является членской организацией и на момент проведения исследования в нем состояло 23 общественные организации различного профиля (экологические, молодежные, женские, правовые, организации по защите прав потребителей, пенсионеров, инвалидов, оралманов и ряд других организаций). В настоящее время предпринимаются усилия по организации деятельности Павлодарского Ресурсно-инновационного центра НПО «Региональное развитие» по следующим профильным направлениям:

- взаимодействие с органами власти;
- организационно-техническое;
- правовое;

- экологическое;
- права потребителей;
- гендерное;
- молодежное.

Прежний достаточно успешный опыт сотрудничества с неправительственными организациями на городском уровне (городской совет) и на уровне одного ведомства областного уровня - Управления информации и общественного согласия (Центр «Региональное развитие») стал основой для создания в сентябре 2002 года Областного консультативного совета по взаимодействию областного акимата, областного маслихата и неправительственных организаций. В значительной степени толчком для его создания послужил семинар, организованный Конфедерацией неправительственных организаций Казахстана, по механизмам социального партнерства между органами исполнительной, представительной власти и НПО, проведенный в Павлодаре 4-5 июня 2002 года. Решение о создании Совета было принято постановлением акимата Павлодарской области №197/9 от 9 сентября 2002 года.

Было утверждено Положение и согласно данному внутреннему нормативному документу Совет по взаимодействию с НПО является консультативно-совещательным органом при акимате области. Основными направлениями деятельности Совета являются поиск и осуществление оптимальных методов взаимодействия неправительственных организаций с местными государственными органами в решении социально значимых проблем области, организация общественных слушаний по актуальным проблемам для выработки рекомендаций по их решению, участие в решении вопросов социально значимого характера и в разработке перспективных планов социально-экономического развития. В задачи Совета входит следующее:

- содействие становлению НПО и эффективному развитию их сотрудничества с местными органами государственной власти;
- оказание помощи в реализации социально значимых проектов неправительственных организаций;
- обсуждение, поддержка и продвижение инициатив НПО по вопросам социальной защиты населения, решения проблем безработицы, образования, здравоохранения, культуры и т.д.;
- внесение на рассмотрение акимата области предложений о приоритетных направлениях экономической и социальной политики.

Областной совет по взаимодействию создан на постоянной основе из представителей областного акимата, областного маслихата и неправительственных организаций. Персональный его состав утверждается областным маслихатом по представлению акима области. В действующий состав Совета наряду с представителями акимата и маслихата вошло 3

представителя от НПО. Его работу возглавляет председатель, являющийся по должности заместителем акима области.

В соответствии с Планом работ Консультативного Совета на 2003 год предусмотрена реализация и развитие взаимоотношений акимата и маслихата и местных НПО в следующих формах:

- общественные акции;
- круглые столы, конференции;
- развитие системы микрокредитования;
- совместная акция по оказанию помощи малообеспеченным, одиноким, неизлечимо больным;
- развитие альтернативных служб занятости;
- ярмарка вакансий социальных проектов (презентация потенциала НПО);
- проведение конкурса «Спонсор года»;
- работа со СМИ.

Общественные слушания

В целом, форма общественных слушаний получила широкое распространение в городе Павлодаре и в частности, здесь проводились общественные слушания с участием неправительственных организаций по вопросам повышения коммунальных платежей, по поправкам к бюджету, экологических условий проживания граждан, по альтернативным источникам водоснабжения и т.д.

В частности, в мае 1999 года в Павлодаре состоялись первые публичные слушания по поправкам к городскому бюджету. В октябре 2001 года, в Павлодаре состоялись общественные слушания по обсуждению региональной программы «Совершенствование первичной медико-санитарной помощи в системе здравоохранения области на 2001-2003 годы». В этих общественных слушаниях участвовали представители Академии профилактической медицины РК, национального центра проблем формирования здорового образа жизни, общественной школы здравоохранения, а также депутаты, руководители областных департаментов и управлений, представители общественных объединений.

Совместная деятельность на основе соглашений

11 июня 2001 года был подписан Меморандум о сотрудничестве между Павлодарским областным территориальным Управлением охраны окружающей среды, областным маслихатом и общественным объединением «Экология и общественное мнение» от имени экологических НПО Павлодарской области. Предметом данного соглашения стали вопросы сотрудничества в области осуществления экологических программ, развития соответствующей нормативной правовой базы и реализации положений

Орхусской конвенции. В подписанном меморандуме были указаны следующие основные задачи трехстороннего сотрудничества:

- обмен экологической информацией между тремя сторонами, а также обеспечение передачи экологической информации общественности;
- повышение уровня экологической образованности общественности по экологическим проблемам;
- проведение совместных семинаров, конференций, общественных слушаний, общественной экспертизы;
- усиление возможностей экологических неправительственных организаций в решении экологических проблем региона;
- активное участие общественности, НПО в обсуждении экологически важных законопроектов;
- осуществление деятельности в области совершенствования природоохранного законодательства с целью обеспечения доступа к экологической информации, доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- проведение на регулярной основе трехсторонних встреч по контролю над выполнением данного меморандума.

Заключение данного соглашения позволило НПО «ЭКОМ» и Управлению охраны окружающей среды успешно провести в городе Павлодаре совместный проект по участию общественности в принятии решения по поводу строительства в городе автомойки.

Другим примером соглашения, регулирующего вопросы взаимодействия между государственным органом и НПО, является Соглашение о конструктивном взаимодействии Управления информации и общественного согласия и НПО от 3 июля 2001 года. В соответствии с ним был образован совместный общественный орган - Региональный ресурсно-инновационный центр НПО Павлодарской области «Региональное развитие» и утверждены Положение и Регламент его работы. Подписание данного соглашения открыло новые возможности для информационного взаимодействия, проведения совместных мероприятий и информационной поддержки деятельности неправительственных организаций в СМИ, более эффективного участия НПО в законотворческой деятельности.

Участие НПО в госзаказе и государственное финансирование проектов НПО

В городе Павлодаре неправительственные организации достаточно активно участвуют и зачастую побеждают в тендерах на осуществление государственных заказов в социальной сфере. Причем такого рода практика получила развитие как на городском, так и на областном уровнях (акимат города Павлодар, Областное управление социальной защиты). В частности, в рамках выполнения госзаказа неправительственные организации

предоставляют услуги по социальной адаптации и реабилитации подростков, реабилитации детей-инвалидов, юридической помощи для молодежи и т.д.

В 2002 году в Павлодаре получила развитие новая форма поддержки неправительственных организаций. А именно, 19 сентября 2002 года было принято решение акима области о проведении конкурса социально значимых проектов детских и молодежных общественных организаций области в рамках выполнения областной программы «Молодежь» на 2001-2002 годы. Была создана областная комиссия по проведению данного конкурса, в которую вошли 2 представителя неправительственных организаций (Общественный фонд «Региональная школа управления» и Ресурсно-инновационный центр НПО «Региональное развитие») и были утверждены правила проведения конкурса. Непосредственно сам конкурс состоялся 13 декабря 2002 года, на конкурс было представлено 10 проектов неправительственных организаций, из них комиссией было отобрано для финансирования 5 проектов на общую сумму 500000 тенге.

Общую картину по участию НПО Павлодара в госзаказе и государственному финансированию их проектов можно увидеть в

Таблица 3. Участие в госзаказе и государственное финансирование проектов НПО [48] приведенной ниже таблице 3.

Год	Государственный заказ	Финансирование проектов НПО	Общий объем финанс-я, тенге
2000	Акимат города Павлодар	Общественное объединение «Самал»	4 млн.[49]
2001	Областное управление социальной защиты	Общественное объединение «Самал»	11 млн.[50]
2001	Акимат города Павлодар	Среди получателей Общественный фонд «Зангер», «Городской социально-волонтерский центр» и др.	8 млн.
2002	Областной департамент туризма и спорта	10 НПО Павлодарской области, среди них Молодежный центр «Лидер XXI века», ОФ «Ак бота», Штаб молодежных трудовых отрядов, Ассоциация молодежи и др.	500 тысяч

[48] Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.
[49] По данным Центральноазиатского Института Развития.
[50] По данным Центральноазиатского Института Развития.

Иные практикуемые формы взаимодействия

Конечно, взаимоотношения неправительственных организаций и государственных органов в г. Павлодаре не ограничиваются только общественными слушаниями, участием в выполнении государственного социального заказа, государственным финансированием социально значимых проектов НПО или совместной деятельностью на основе двух и многосторонних соглашений. Среди других форм и механизмов, получивших развитие в этом регионе, можно отметить передачу акиматом города Павлодар неправительственной организации «Солярис» здания под хоспис без арендной платы на период с 2000 года по 2005 год, заказ того же акимата города Павлодар на выполнение работ по ремонту помещений и благоустройству для НПО «Самал». Также следует вспомнить упомянутый выше опыт участия представителей двух НПО в подготовке и проведении конкурса на финансирование социально значимых проектов, здесь имеется в виду участие в подготовке правил и работе конкурсной комиссии по отбору проектов на финансирование.

В 2003 году в рамках Областного совета по взаимодействию планируется развить систему микрокредитования, провести конкурс «Спонсор года», а также ярмарку вакансий социальных проектов неправительственных организаций.

Опыт города Павлодар является показательным в плане многообразия форм взаимодействия государственных органов и неправительственных организаций, в том числе институциональных. В регионе создано три достаточно различных по структуре и характеру взаимоотношений участников совместных органа - городской общественный совет «Согласие», Центр НПО «Региональное развитие», Областной консультативный совет по взаимодействию. В каждом из этих случаев инициатива по созданию органов по взаимодействию исходила от неправительственных организаций и это обеспечивало их более весомый фактический статус при участии в данных советах. Кроме того, в одном из этих случаев был установлен конкретный механизм обеспечения и учета прав и интересов неправительственных организаций в рамках участия в совместном органе. Например, в случае городского совета для принятия вопроса к рассмотрению необходимо решение не 5-ти НПО.

Также на примере Павлодара можно увидеть поэтапный характер развития идеи советов по взаимодействию, одна форма постепенно заменяется другой. Вместе с формами меняется круг участников и задач, которые ставятся перед этими органами общественного участия принятия решений. Наличие институциональной основы для сотрудничества (наличие советов) позволяет взаимодействовать на более постоянной и продолжительной основе, открывает более широкие возможности для совместного планирования и осуществления проектов, служит хорошей основой для вовлечения НПО в реализацию

госзаказа в социальной сфере и для развития механизма государственного финансирования их социально значимых проектов.

Опыт Павлодара показывает также достаточно высокий потенциал в плане участия НПО в выполнении государственного социального заказа и государственного финансирования их социально значимых проектов, об этом свидетельствует приведенная выше таблица 3 по участию НПО в госзаказе и государственному финансированию их проектов. Практика показывает, что такие взаимоотношения успешно развиваются на уровне ведомств, осуществляющих конкретные государственные социальные программы (Департамент социальной защиты, Департамент по туризму и спорту) при наличии политической, организационно-правовой и финансовой поддержки со стороны акиматов и маслихатов.

Таблица 4. Формы взаимодействия НПО и государственных органов в Павлодаре [51]

Год	Обществ. слушания	Соглашения	Советы по взаимодействию	Участие НПО в госзаказе	Финан-е проектов НПО
1994			Городской совет при Управлении внутренней политики		
2000				Городской акимат	
2001	По региональной программе по здравоохранению	1. Соглашение о конструктивном взаимодействии Павлодарского Управления ИОС и НПО 2. Меморандум о взаимопонимании между Управлением ООС, областным маслихатом и НПО «ЭКОМ»	Областной ресурсно-инновационный центр НПО «Региональное развитие» при Управлении ИОС Городской акимат	Городской акимат	
2002					
2003				Областной департа-мент туризма и спорта	

[51] Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НПО И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ГОРОДЕ КОСТАНАЕ

Неправительственный сектор в Костанайской области начал развиваться сравнительно недавно. Большинство из наиболее активных общественных организаций в регионе созданы во второй половине 1990-х - начале 2000-х годов. На сегодняшний день в области созданы и действуют более 130-ти неправительственных организаций. Среди них наиболее известными являются Общественный фонд «Помощь», Общественное объединение «Наурзум», Костанайский филиал Ассоциации деловых женщин, Областная детская организация «Мурагер», Общественное объединение матерей детей-инвалидов «Радуга», Общественное объединение «Ласточка», Общественное объединение «Созидание» из города Лисаковска и др. В Костанайской области создана и успешно действует Ассоциация неправительственных организаций. Ниже приводится более подробная информация о некоторых из этих организаций, имеющих опыт взаимодействия с государственными органами.

Ассоциация НПО Костанайской области

Ассоциация была создана 15 января 2001 года с целью создания условий для плодотворного развития и активизации неправительственных организаций и инициативных групп населения Костанайской области. Основные направления деятельности Ассоциации:

- проведение тренингов и семинаров;
- предоставление информационных услуг и консультаций для НПО;
- работа по привлечению доноров для поддержки неправительственного движения в регионе;
- развитие волонтерства;
- содействие в развитии социального партнерства между государством, коммерческими организациями и НПО.

С момента регистрации данного объединения НПО при нем был образован Попечительский совет, в его состав вошли госслужащие, депутаты маслихата и бизнесмены. Совместная работа представителей неправительственных организаций и местной государственной власти на базе Попечительского совета Ассоциации стала основой для создания в феврале 2002 года Совета взаимодействия при акимате Костанайской области. Организацией проведен ряд круглых столов и собраний на предмет сотрудничества государства и

неправительственного сектора. В частности, в январе 2002 года Конфедерацией неправительственных организаций совместно с Ассоциацией НПО Костанайской области были организованы семинар и конференция по разработке механизмов социального партнерства между органами местной исполнительной, представительной власти и неправительственными организациями. Настоящим семинаром было начато обсуждение конкретных механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и НПО в целях совместного решения социальных проблем. В июне 2002 года Ассоциацией были организованы публичные слушания по вопросу поддержки НПО исполнительной и представительной властью области.

Ассоциация принимала активное участие в проведении подготовительной работы по созданию и выполняет важную роль в поддержании деятельности советов взаимодействия с участием неправительственных организаций на городском и областном уровнях - соответственно Координационный Совет по экономическому и социальному развитию г. Костаная и Совет взаимодействия представительной, исполнительной власти области при акимате Костанайской области.

В настоящее время совместно с Областной комиссией по делам семьи и женщин Ассоциация проводит работу по развитию сети НПО на районном уровне, в частности, в Алтынсаринском и Федоровском районах. При поддержке областных и городских властей ведется проработка фонда, который будет формироваться из добровольных пожертвований предпринимателей региона (необлагаемые 2 процента от доходов). Средства этого фонда планируется использовать на грантовое финансирование социально значимых проектов неправительственных организаций и на программу по микрокредитованию.

Общественный фонд «Помощь»

Общественный фонд «Помощь» был создан в ноябре 1996 года и зарегистрирован 11 августа 1997 года. Цель деятельности данной организации - оказание медико-социальной помощи жителям города Костаная в формировании здорового образа жизни и содействие в развитии неправительственных организаций в регионе. Основные направления деятельности фонда:

- профилактика наркомании среди молодежи;
- консультационный центр и телефон доверия для людей, вовлеченных в проблему наркотической/алкогольной зависимости;
- проведение семинаров-тренингов для врачей, социальных работников и полиции по тематике снижения вреда;
- проведение ежегодных акций (Спорт, Музыка, Искусство против наркотиков; Граффити против наркотиков и СПИДа);

- содействие в становлении новых НПО и поддержка действующих;

- внедрение в практику методических разработок по вопросам профилактики различных форм зависимостей/ВИЧ;

- публикации в научных журналах о новых методах лечения наркомании/алкоголизма;

- постоянная программа на радио, пропагандирующая здоровый образ жизни и т.д.

В 1999 году Общественный фонд «Помощь» выступил инициатором внедрения грантовой программы для НПО на уровне акимата области, в том числе был разработан проект положения о проведении грантового конкурса. В 2000 году Фонд участвовал в конкурсе на грант акима области и выиграл грант №1 на осуществление программы «Молодежный телефон доверия». Организация также активно участвовала в разработке Региональной молодежной программы, принятой четвертой сессией областного маслихата. Представители Фонда участвуют в работе Молодежного форума Костанайской области, Областного совета взаимодействия.

Общественное объединение матерей детей-инвалидов «Радуга»

Объединение состоялось 1 июня 1999 года в День защиты детей, а зарегистрирована организация была 29 февраля 2000 года. Целью деятельности ОО «Радуга» является оказание медицинской, психологической, педагогической и социальной помощи, а также реабилитация и правовая защита интересов детей с нарушениями умственного и физического развития и их семей, создания условий для их интеграции в общество.

Основные направления деятельности организации:

- организация праздничных мероприятий для матерей и детей-инвалидов неформального общения (новогодние утренники, чаепития);

- распределение гуманитарной помощи.

Основные формы взаимодействия государственных органов и НПО в г. Костанае

За небольшой срок, начиная с 2000 года, в Костанайской области накоплен богатый опыт в плане развития форм и механизмов взаимодействия местных органов государственной власти и неправительственных организаций. Здесь был проведен первый по республике конкурс на финансирование из государственного бюджета социально значимых проектов НПО.

Неправительственные организации активно участвуют в тендерах на осуществление государственного заказа, например, в сфере молодежной политики, реабилитационной работы с инвалидами. Созданы советы взаимодействия с участием представителей общественных организаций для обсуждения и совместной работы с государственными органами по решению насущных социальных проблем в области и в городе Костанае. В 2002 году опять же при поддержке областных и городских властей была проведена ярмарка-презентация неправительственных организаций.

В сентябре 2001 года Костанайский областной маслихат принял специальное постановление (решение) о задачах местных представительных и исполнительных органов по поддержке и развитию неправительственных организаций в области. В соответствии с данным решением областного представительного органа постоянным комиссиям областного маслихата, городским и районным маслихатам, акиматам были рекомендованы следующие формы и методы взаимодействия с неправительственными организациями:

- приглашения на заседания государственных органов;
- привлечение к рассмотрению и обсуждению законодательных и нормативных актов;
- обмен оперативной информацией на постоянной основе;
- круглые столы, семинары, конференции;
- освещение деятельности неправительственных организаций в средствах массовой информации;
- ярмарки-презентации организаций некоммерческого сектора;
- экспертные Советы по рассмотрению заявок на текущий конкурс грантов;
- проведение конкурсов на финансирование социально-значимых проектов некоммерческих организаций;
- создание координационных советов по направлениям в акиматах области, городов и районов;
- расширение практики участия НПО в осуществлении социального заказа, выполняемого посредством участия в объявленных тендерах.

В целом, власти области и города активно взаимодействуют с представителями неправительственного сектора, а используемые ими формы и механизмы взаимо-действия заслуживают изучения с целью использования этого опыта в других регионах. В особенности, следует обратить внимание на опыт Костанайской области по совместному проведению областными властями и НПО ярмарки-презентации и общественных слушаний по вопросам поддержки неправительственных организаций, созданию совместных советов по взаимодействию, государственному финансированию социально значимых проектов НПО, а также участию последних в выполнении государственного социального заказа.

Общественные слушания

Общественные слушания по социально значимым проблемам начали проводиться в Костанайской области сравнительно недавно. Концептуальный подход, который реализуется при их проведении - власть «слушает» общественный голос, а не отчитывается сама. 11 июля 2001 года в Костанае состоялись публичные слушания по вопросу государственной поддержки НПО области. В слушаниях приняли участие около 30 НПО, 20 представителей фокусных групп НПО, заместители акимов по социальным вопросам районов и городов Костанайской области, депутаты областного и городского маслихатов.

В результате проведенных слушаний Костанайский областной маслихат принял решение о государственной поддержке неправительственных организаций, о содействии в вопросах их создания и дальнейшего развития, помощи социально ориентированным НПО путем активного сотрудничества с ними, вовлечения их в решение социально значимых проблем, оказание информационной, консультативной, методической, организационно-технической, грантовой и иных форм поддержки.

В феврале 2002 года в Костанае состоялись общественные слушания по поводу изменения тарифов на электроэнергию. В них приняли участие представители политических партий и движений, общественных объединений, ветеранские организации, профсоюзы, депутаты, исполнительная власть и сами энергетики. Участники обсудили и вынесли рекомендации, на основе которых департаментом по регулированию естественных монополий решался вопрос по поводу повышения тарифов на электроэнергию.

Советы по взаимодействию

Первый подобный орган был создан в регионе в начале 2001 года. А именно Решением Костанайского областного маслихата №118 от 26 апреля 2001 года был образован Молодежный форум Костанайской области и утверждено соответствующее Положение. Молодежному форуму был придан статус методического и консультативно-совещательного органа молодежи при Костанайском областном маслихате. В него наряду с представителями государственных органов и организаций, вошли представители 12-ти общественных организаций. Основные задачи Молодежного форума включают деятельность по объединению различных молодежных и детских организаций, пропаганду и разъяснение молодежи целей и задач государственной политики, участие в разработке проектов нормативных актов и предложений по проблемам молодежи, совместное планирование и проведение молодежных и детских культурно-массовых, спортивных и других

мероприятий, содействие созданию на местах детских и молодежных объединений и организаций, оказание им методической и практической помощи и т.д.

Следующим совместным органом НПО и государственных органов в Костанайской области стал Областной совет по взаимодействию. Решение о создании Совета взаимодействия исполнительной, представительной власти и НПО при акиме Костанайской области было принято в феврале 2002 года в соответствии со статьей 29 Закона РК «О местном государственном управлении в РК» от 23 января 2001 года. Оно было утверждено на сессии Костанайского областного маслихата и в состав совета наряду с представителями местных исполнительных и представительных органов вошли представители от неправительственного сектора (Ассоциация НПО Костанайской области, Областной филиал Ассоциации деловых женщин Казахстана, Общественный фонд «Помощь», Общественный фонд «Надежда»). В качестве сопредседателей Совета были назначены заместитель акима области и секретарь областного маслихата.

В рамках Совета взаимодействия проводятся совещания, на которых ведутся протоколы. В частности, 9 февраля 2002 года состоялось совещание с членами Совета взаимодействия, на котором составили и утвердили план совместной работы в районах и городах Костанайской области с февраля 2002 года по октябрь 2003 года. Данное решение было включено в рабочий план областного маслихата и план действий Ассоциации НПО. Со стороны маслихата было получено предложение о расширении количества тренингов «НПО и сообщество», «Разработка проекта» и др. для районов Костанайской области.

В настоящее время совместно с государственными и негосударственными участ-никами Совета (Ассоциация НПО и областная Комиссия по делам семьи и женщин) проводятся мероприятия для развития сети НПО в сельской местности. С этой целью проводятся персональные совместные встречи с районными акимами, выезды на места с проведением семинаров и тренингов. Маслихатом и акиматом осуществляется частичное финансирование затрат по осуществлению этой деятельности, в частности, предоставляется транспорт для проезда в районы, аудитории для проведения занятий, оплачиваются обеды участникам и оказывается помощь с общей организацией проведения тренингов/семинаров на уровне местных/районных акиматов.

На городском уровне совет по взаимодействию был создан несколько позднее. Работа по его созданию началась с марта 2002 года в рамках совместного проекта городского акимата и Ассоциации менеджеров городов (ICMA) «Экономическое развитие сообществ». В настоящее время разработано Положение о Совете по экономическому и социальному развитию

сообщества г. Костанай. Он является консультативно-совещательным органом с участием представителей акимата, маслихата, неправительственных организаций, представителей бизнес структур и инициативных граждан города. Основными направлениями деятельности Совета являются:

- осуществление взаимодействия с территориальными органами исполнительной власти в целях реализации различных экономических и социально значимых программ, получения от них необходимой поддержки и информации о реальном состоянии дел для принятия соответствующих решений на заседаниях Совета;

- организация общественных слушаний по различным актуальным проблемам общества, выработка на них соглашений о намерениях по решению рассматриваемых проблем;

- осуществление совместной с органами исполнительной власти работы по разработке экономических и социально значимых проектов;

- разработка стратегической программы дальнейшего развития сообщества города Костанай.

Гранты акима области

Положение о конкурсе проектов (программ) молодежных и детских объединений на соискание грантов акимата Костанайской области было утверждено решением Костанайского областного маслихата от 14 июня 2000 года. Конкурс проектов (программ) на соискание грантов акима области рассматривался в качестве одного из видов поддержки молодежных и детских объединений, действующих на территории области, и стимулирования более активных действий таких объединений по вовлечению молодежи и детей в общественно-полезную деятельность. В этом случае социально значимые проекты неправительственных организаций финансировались на безвозмездной основе.

В ходе проведения первого конкурса на грант акима области было получено 37 заявок, из них было отобрано 13 заявок, отвечавших критериям проводимого конкурса. По итогам конкурса среди отобранных 13 заявок было принято решение финансировать 3 проекта на общую сумму 500000 тенге. Среди победителей оказались две школы и Общественный фонд «Помощь». В начале 2001 года пришло письмо из Министерства финансов, в котором указывалось, что практика выдачи грантов (безвозмездного финансирования) НПО не отвечает требованиям законодательства и эта практика была в дальнейшем прекращена.

Участие НПО в госзаказе

В рамках поддержки сотрудничества государственных органов и НПО, в июле 2001 года аппаратом акима Костанайской области был объявлен первый конкурс о государственных закупках услуг по выполнению государственной молодежной политики. Этот тендер предусматривал выполнение социально значимых программ детскими и молодежными НПО, действующих на территории области. По решению конкурсной комиссии, состоявшей из совета по делам молодежи при акиме области и представителей маслихата, были признаны выигравшими конкурс следующие НПО, подавшие заявки:

- Общественное объединение «Молодежный центр» - сумма гранта 400 тысяч тенге;
- Общественный фонд «Таза булак» - сумма гранта 600 тысяч тенге;
- Общественное объединение «Ласточка» - сумма гранта 200 тысяч тенге.

В апреле 2002 года был объявлен новый конкурс о закупке услуг по проведению государственной молодежной политики на местном уровне, в соответствии с Законом РК «О государственных закупках». В 2002 году, на объявленный конкурс было выделено 2 миллиона тенге по следующему перечню закупаемых услуг:

- организация работы с детьми и подростками по месту жительства, создание дворовых клубов - 400 тысяч тенге;
- организация и проведение второго областного форума детских и молодежных организаций - 150 тысяч тенге;
- становление и развитие молодежных организаций в высших и средних специальных заведениях - 300 тысяч тенге;
- становление и развитие детских организаций на селе - 150 тысяч тенге;
- становление и развитие молодежных организаций на селе - 200 тысяч тенге;
- становление и развитие творческих и спортивных коллективов - 300 тысяч тенге;
- освещение молодежной политики в печатных изданиях СМИ (создание областной молодежной газеты) - 500 тысяч тенге.

На 2003 год проведение тендера по данной программе запланировано на май и выделено 2 миллиона тенге.

Таблица 5. Участие НПО в госзаказе и государственное финансирование проектов НПО [52]

Год	Гранты	Сумма гранта, тенге	Государственный заказ
2000	Общая сумма на НПО, тенге	Общественный фонд «Помощь»	250000
2001	Областное управление социальной защиты	Общественное оч	11 млн.50
2001	Акимат города Павлодар	Общественный фонд «Таза булак», Общественное объединение «Ласточка», Общественное объединение «Молодежный центр»	1200000
2002	Областной департамент туризма и спорта	10 НПО Павлодарской области, среди них Молодежный центр «Лидер XXI века», ОФ «Ак бота», Штаб молодежных трудовых отрядов, Ассоциация молодежи и др.	2000000 - общая сумма
2003			1200000 непосредственная сумма на НПО
		Тендер запланирован на май	2000000

[52] Приведенные данные по участию НПО в госзаказе не являются исчерпывающими.

Ярмарка-презентация НПО

9 февраля 2002 года в Костанае прошла первая в Казахстане ярмарка-презентация НПО, инициированная Ассоциацией неправительственных организаций Костанайской области. Идеей проведения ярмарки НПО послужило множество различных причин, создающих трудности в обмене информацией и опытом среди НПО. Ярмарка явилась презентацией костанайских неправительственных организаций, при этом она не только привлекла внимание населения к существованию и деятельности НПО, но и дала возможность организациям, которые нуждаются в партнерстве, найти друг друга, а также привлечь внимание к своей работе со стороны государства.

В ярмарке приняли участие 29 неправительственных организаций, в том числе экологическое объединение «Наурзум», Движение «Педагоги в защиту жизни и достоинства ребенка», Общественное объединение матерей детей-инвалидов «Радуга» и другие. Общему вниманию были представлены лучшие проекты и текущая деятельность организаций. Идея ярмарки была поддержана местными властями, в процессе подготовки приняли активное участие областной акимат и маслихат, а также Ассоциация НПО. Было проведено несколько собраний организационного комитета по подготовке к ярмарке. Акиматом было бесплатно выделено помещение и оказывалась помощь в

Год	Обществ. слушания	Советы по взаимодействию	Советы по взаимодействию	Участие НПО в госзаказе	Иные формы
2000				Гранты акима области 250000 тенге	
2001	По вопросу государственной поддержки НПО	Областной молодежный форум	1200000 тенге		
2002	По повышению тарифов на электроэнергию	1. Областной совет взаимодействия 2. Городской координационный совет	2000000 тенге		Ярмарка-презентация НПО
2003			Запланировано 2000000 тенге		

[53] Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.

организации. Открытие ярмарки НПО проводил заместитель акима области. В ходе ярмарки областные власти рекомендовали социальным и коммунальным службам привлекать неправитель-ственные организации для реализации их программ.

В целом, взаимоотношения между государственными органами и неправитель-ственными организациями в Костанайской области отличаются своим системным характером и основанностью на равноправном диалоге сторон. Местные власти не просто следуют моде на сотрудничество с общественными организациями или указаниям центральных органов, они достаточно самостоятельно определили для себя основные формы и методы такого взаимодействия, а также основные тематические направления для оказания поддержки НПО. Также они стремятся содействовать неправительственному сектору в укреплении сотрудничества с коммерческими структурами, том числе путем проведения конкурсов на звание «Спонсор года», содействию создания фондов по сбору благотворительных пожертвований для финансирования социально значимых проектов НПО. При этом основные задачи местных представительных и исполнительных органов по поддержке и развитию неправительственных организаций определены в специальном решении Костанайского областного маслихата №139 от 14 сентября 2001 года.

Как показывает опыт Костанайской области, такое отношение государственных властей к неправительственному сектору вызывает гораздо меньше опасений по поводу возможности усиления государственного вмешательства в дела неправительственных организаций. Это позволяет усилить социальные аспекты (деятельность в сфере социальной защиты, культуры, образования, здравоохранения, организации общественного досуга и т.д.) совместной работы государственных органов и неправительственных организаций, оттесняя на второй план политические и идеологические аспекты (выборы, пропаганда и поддержка курса нынешнего правительства и т.д.).

Также опыт Костанайской области является показательным в плане развития финансовых механизмов поддержки неправительственных организаций. Здесь пожалуй впервые по республике был реализован опыт целевого безвозмездного финансирования социально значимых проектов НПО в рамках грантов акима области. Отметим, что затем эта практика была прекращена по прямому указанию Министерства финансов. Сейчас заслуживает общего внимания активное участие общественных организаций региона в осуществлении государственного заказа.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПОЛОЖЕНИЕ
о городском общественном совете «Согласие»

I. Общие положения

1.1. Городской общественный совет «Согласие» (далее ГОСС) является органом, призванным обеспечить взаимодействие администрации города, гормаслихата и общественно-политических объединений, движений, а также работников сферы культуры, науки и народного образования, отражающих интересы различных социальных слоев общества по всему спектру общественных проблем, создаваемым на добровольной договорной равноправной основе, действующим на территории г. Павлодара.

II. Цели и задачи

2.1. Совет создан для координации, консолидации действий общественно-политических объединений, движений общественных организаций, органов исполни-тельной и представительной власти в решении общих проблем города. Деятельность совета направлена на укрепление гражданского мира и согласия между народами.

2.2. Совет изучает, обобщает (анализирует, прогнозирует, дает экспертные оценки) актуальные общественно-политические и социально-экономические вопросы жизни населения города и выбирает относительно общую позицию, осуществляет общественный контроль за продвижением жизненно важных городских проблем.

2.3. Совет создан для включения различных слоев населения в сферу интересов проводимых реформ, за счет широкого обсуждения любых общественно значимых проблем (в том числе в форме «круглого стола»), за счет предложений, идущих снизу к органам представительной, исполнительной власти, к депутатскому корпусу и общественным объединениям.

III. Права, обязанности, функции

3.1. Членами ГОСС могут стать по одному представителю от общественно-политического объединения, движения, общественной организации, зарегистрированных в областном управлении юстиции, а также представители горадминистрации и гормаслихата.

3.2. В состав ГОСС входят, как правило, первые руководители общественных объединений, организаций. Для вхождения в ГОСС лиц, не являющихся

руководителями, необходима выписка из решения руководящего органа данного объединения о делегировании этому лицу соответствующих полномочий.

3.3. Члены ГОСС выражают взгляды, мнения и настроения своих общественно-политических объединений, общественных организаций, которые не должны противоречить задачам совета «Согласие».

3.4. Для координации и организации своей деятельности, совет избирает из числа членов ГОСС рабочую группу, ее руководителя, который выступает также в роли координатора совета «Согласие». Руководитель рабочей группы - координатор совета избирается ГОСС прямым открытым голосованием простым большинством при наличии 2/3 членов совета.

Координатор подбирает рабочую группу из 3-5 человек с учетом пожеланий членов совета, которая затем утверждается советом «Согласие».

3.5. Руководитель рабочей группы - координатор ГОСС представляет совет «Согласие». Он имеет право приходить без записи к акиму г. Павлодара, его заместителям, к секретарю гормаслихата (в особо важных случаях вместе с рабочей группой). Срок полномочий рабочей группы и координатора определяется ГОСС.

3.6. Рабочая группа, а затем совет обобщают на своих заседаниях все поступающие (как правило, в письменном виде) предложения и выдвигают на заседание ГОСС для предварительной постановки и обсуждения один-два вопроса, а для принятия окончательного решения - как правило, только один крупный вопрос.

3.7. Вопрос подлежит обсуждению на заседании совета, если его поддержали и утвердили своим решением руководящие органы не менее 5 общественно-политических объединений, движений и общественных организаций.

3.8. Рабочая группа готовит аналитическую справку (записку), а также рекомендации или предложения совета (возможно, разработанные мероприятия) по выдвигаемым вопросам и не позднее, чем за 10 дней до заседания совета направляет, после ознакомления и подписания заинтересованными членами совета, все материалы акиму г. Павлодара (его заместителю), секретарю гормаслихата.

Указанные материалы в течение 3-х дней возвращаются рабочей группе с соответствующими рекомендациями (изменениями и дополнениями), для подготовки окончательного варианта.

3.9. Члены рабочей группы, ее руководитель может быть лишен своих полномочий советом «Согласие» в случае выхода за пределы своих полномочий, невыполнения своих функций и поручений, организационной работы, а также в случаях неэтичного поведения и дискредитации ГОСС.

3.10. Совет после обсуждения проектов подготовленных материалов, докладов и, возможно, содокладов, дискуссий по тому или иному вопросу

принимает окончательное решение и возлагает контроль на рабочую группу. Решения совета для органов власти имеют рекомендательный характер. Их представители излагают свою позицию до принятия решения.

3.11. Для изучения и анализа сложных вопросов рабочей группой могут привлекаться эксперты, а также другие члены совета.

3.12. Совет принимает решения на своем заседании открытым голосованием простым большинством при наличии 2/3 от общего числа избранных членов совета. Аким города и секретарь маслихата не голосуют.

3.13. Заседание ГОСС открывает аким г. Павлодара (или его представитель) или секретарь гормаслихата по согласованию между собой.

3.14. Председательствующий (ведущий) очередного заседания ГОСС избирается на предыдущем совете «Согласие» простым большинством голосов. В его роли выступают члены совета поочередно. Председательствующий, как правило, участвует в подготовке крупного вопроса, который вынесен на заседание.

3.15. Президиум заседания ГОСС составляет аким г. Павлодара (его представитель), секретарь гормаслихата (или его полномочный представитель), председательствующий, руководитель рабочей группы (координатор ГОСС) и секретарь, если последний избирается советом.

3.16. Совет может принимать решения рекомендательного характера о проведении массовых мероприятий в масштабах города (по месту жительства, работы) в целях стабилизации общественно-политической обстановки, улучшения социально-экономи-ческой ситуации.

3.17. Периодичность заседаний ГОСС определяется путем согласования между акимом г. Павлодара, секретарем гормаслихата и самим ГОСС, не реже, чем один раз в квартал.

3.18. Внеочередные заседания ГОСС созываются по инициативе не менее половины избранных членов совета, а также акима г. Павлодара, секретаря гормаслихата не позднее, чем в недельный срок. Предложение о его созыве должно содержать информацию о рекомендуемом для обсуждения вопросе.

3.19. Члены совета осуществляют регулярные встречи с рядовыми членами (коллективами) общественных объединений, представителями научной, вузовской, творческой интеллигенции, СМИ, руководителями и работниками обеих ветвей власти, всех, кто может дать оценку положения в партиях, движениях, микрорайонах, районах и городе в целом.

3.20. ГОСС может принять решение о проведении социологических исследований (опросы общественного мнения) по актуальным вопросам общественно-политической и социально-экономической сферы. По их итогам могут представляться рекомендации-предложения акиму г. Павлодара, секретарю гормаслихата для принятия решения.

3.21. Члены ГОСС могут объединяться в тематические комиссии. Председатель комиссии может принимать участие в заседаниях рабочей группы (только по соответствующему вопросу).

3.22. Члены ГОСС, несогласные с мнением большинства и не поддерживающие цели и задачи совета, могут выйти из его состава, но при этом должно учитываться мнение того общественного объединения, которое их делегировало.

3.23. Техническая сторона деятельности ГОСС обеспечивается горакиматом и гормаслихатом (предоставление помещений для заседания и тиражирование материалов).

3.24. Члены ГОСС предоставляют в рабочую группу взнос не менее 50 тенге в год.

3.25. Деятельность совета «Согласие» постоянно освещается в СМИ.

3.26. Все официально направляемые ГОСС материалы подписываются координа-тором и председательствующим на заседании ГОСС.

IV. Статус ГОСС

4.1. Совет полномочен заседать при наличии 2/3 от общего числа избранных членов ГОСС.

4.2. Совет может быть ликвидирован по совместному решению не менее двух третей своего состава.

4.3. Неявка члена совета на два подряд заседания автоматически приводит к его выводу из числа членов совета с правом сохранения представительства от этого объединения. Член ГОСС может быть также выведен из состава за действия, противоречащие Положению о ГОСС.

Утверждено на заседании городского общественного совета «Согласие» « « ноября 1998 г.

ПОДПИСИ

Членов ГОСС, акима г. Павлодара (его представителя) и секретаря гормаслихата

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
№197/9 от 9 сентября 2002 года
Об областном консультативном совете по взаимодействию с неправительственными организациями

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», в целях повышения эффективности координации и реализации в области путей взаимодействия органов государственной власти с неправительственными организациями акимат области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Образовать областной консультативный совет по взаимодействию с неправительственными организациями (далее - Совет).

2. Утвердить прилагаемое Положение Совета.

3. Представить в установленном законодательством порядке персональный состав Совета на утверждение областного маслихата.

4. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на заместителя акима области Жумабекову Р.М.

Аким области **Д. Ахметов**

Утверждено
постановлением акимата области
от 9 сентября 2002 года №197\9

ПОЛОЖЕНИЕ
Областного консультативного совета по взаимодействию с неправительственными организациями

1.Общие положения

1. Областной консультативный совет по взаимодействию с неправительственными организациями (далее - Совет) является консультативно-совещательным органом при акимате области.

2. Одна из основных целей Совета - поиск оптимальных путей взаимодействия органов государственной власти с неправительственным сектором по совместному решению социально значимых проблем области.

3. Совет создается на постоянной основе и его состав формируется из представителей акимата, областного маслихата и неправительственных организаций. Изменения в состав Совета могут вноситься по мере необходимости. Персональный состав Совета утверждается областным маслихатом по представлению акима области.

4. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, актами акимата и акима области, иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением.

2. Задачи и основные направления деятельности Совета

5. Задачами Совета являются:

1) содействие становлению неправительственных организаций, а также эффектив-ному развитию социального партнерства местных органов государственного управления и неправительственных организаций;

2) оказание помощи в реализации социально значимых проектов, разработанных неправительственными организациями;

3) обсуждение, поддержка и продвижение конструктивных инициатив неправитель-ственных организаций в вопросах социальной защиты населения, решении проблем безработицы, образования, здравоохранения, культуры и др.;

4) внесение на рассмотрение акимата области предложений о приоритетных направлениях экономической и социальной политики.

6. Основными направлениями деятельности Совета являются:

1) поиск и осуществление оптимальных методов взаимодействия неправитель-ственных организаций с местными государственными органами в решении социально значимых проблем области;

2) организация общественных слушаний по актуальным проблемам области для выработки рекомендаций по их решению;

3) участие в решении вопросов социально значимого характера;

4) участие в разработке перспективных планов социально-экономического развития области.

3. Основные права Совета

7. В соответствии со своими задачами Совет имеет право:

1) взаимодействовать с местными исполнительными, представительными и другими государственными органами и организациями в решении социальных проблем;

2) вырабатывать рекомендации и вносить предложения по вопросам, входящим в его компетенцию;

3) запрашивать и получать в установленном законодательством порядке от государственных и иных организаций материалы, необходимые для реализации задач Совета;

4) приглашать на заседания Совета представителей государственных органов и организаций, имеющих отношение к обсуждаемым проблемам;

5) организовывать (при необходимости) временные экспертные и творческие рабочие группы для предварительного изучения выносимых на рассмотрение Совета проблем и определения наиболее эффективного и экономного пути их решения;

6) привлекать к работе экспертов и консультантов из числа неправительственных организаций, заинтересованных государственных органов и организаций.

4. Организация деятельности Совета

8. Совет возглавляет председатель, являющийся по должности заместителем акима области.

9. Организацию работы Совета, подготовку соответствующих материалов, рекомен-даций, ведение протоколов заседаний осуществляет секретарь Совета, который выбира-ется из числа членов Совета.

10. Секретарь Совета осуществляет следующие функции:

1) обеспечивает подготовку заседаний Совета, оповещает членов Совета об очередном заседании, ведет делопроизводство;

2) координирует работу членов Совета и привлеченных к его деятельности специалистов в рамках реализации решений Совета;

3) организует деятельность временных рабочих групп по образованию повесток заседаний Совета;

4) осуществляет прием на рассмотрение Совета, в соответствии с формой, утвержденной Советом, заявок от неправительственных организаций на исполнение социальных проектов;

5) осуществляет постоянную связь со СМИ с целью освещения деятельности Совета и обеспечения прозрачности принятия решений.

11. Периодические заседания Совета проводятся один раз в квартал. Внеочередные заседания Совета могут проводиться по инициативе председателя Совета по согласованию с членами Совета.

12. Дата и время проведения заседаний, повестка дня определяется и уточняется председателем Совета по согласованию с членами Совета.

13. Решения Совета носят рекомендательный характер и принимаются открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа присутствующих на заседании и оно соответствующим образом оформлено в протоколе. При равенстве голосов решающим является голос председателя.

14. Предложения Совета при необходимости могут выноситься председателем в установленном законодательством порядке на рассмотрение акимата области.

5. Обеспечение деятельности Совета

15. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета возлагается на структурное подразделение аппарата акима области.

Утверждены
решением акима области
от 19 сентября 2002 года №81

Правила проведения конкурса социально значимых проектов детских и молодежных общественных организаций

Настоящие Правила разработаны на основании Гражданского кодекса Республики Казахстан, постановления Правительства Республики Казахстан от 17 февраля 2001 года № 249 «О Программе Молодежь Казахстана», распоряжения Президента Республики Казахстан от 28 августа 1999 года №73 «О концепции государственной молодежной политики РК».

Правила определяют порядок и условия проведения конкурса социально значимых проектов детских и молодежных общественных организаций области.

1. Общие положения

1. В настоящих Правилах используются следующие основные понятия:

1) «заявка» - комплект необходимых документов, содержащих установленные условиями конкурса необходимые сведения;

2) «заявитель» - детские и молодежные общественные организации, обладающие статусом юридического лица и изъявившие желание участвовать в конкурсе;

3) «Конкурс» - процедура, проводимая с целью определения победителя, при которой участники заявляют свои предложения письменно, в закрытом конверте, или публично (по усмотрению Комиссии);

4) «победитель» - участник конкурса, который по заключению Комиссии предложил наилучшие условия;

5) «специально уполномоченный орган» - департамент туризма и спорта области;

6) «участник» - детские и молодежные общественные организации области, обладающие статусом юридического лица, зарегистрированным в установленном порядке для участия в Конкурсе.

2.Целью проведения Конкурса:

1) создание условий для развития и поддержки детских и молодежных организаций области;

2) привлечение данных организаций к решению актуальных проблем детей и молодежи через реализацию проектов, направленных на проведение мероприятий в сфере досуга, правовую и информационную поддержку молодежи, формирование здорового образа жизни, профилактику распространения наркомании в молодежной среде путем организации акций, концертов, дебатов, научно-практических конференций, семинаров и других мероприятий;

3. Конкурс позволит отработать формы совместного решения проблем детей и молодежи государственными общественными организациями.

2. Участие в конкурсе

4. В Конкурсе участвуют детские и молодежные общественные организации, прошедшие государственную регистрацию как юридические лица в территориальных органах юстиции, а также имеющие социально значимые проекты, для осуществления которых требуется финансовая поддержка. Выдвижение проектов на участие в Конкурсе осуществляется в индивидуальном порядке каждой организацией.

5. В Конкурсе принимают участие проекты, приоритетными направлениями которых являются:

1) правовое воспитание детей и молодежи;

2) решение социальных проблем детей и молодежи сельской местности;

3) развитие экологических программ;

4) пропаганда и развитие спорта среди детей, подростков и молодежи, форми-рование здорового образа жизни, предупреждение распространения наркомании в детской и молодежной среде;

5) развитие и внедрение программ по оказанию услуг детям и подросткам с ограниченными возможностями;

6) организация досуга детей и молодежи.

3. Подготовка и проведение Конкурса

6. Специально уполномоченный орган организует в установленном порядке публикацию областной официальной печати информационного сообщения на государст-венном и русском языках о проведении конкурса.

7. Оповещение о Конкурсе должно содержать сведения о:

1) дате, месте и времени проведения Конкурса;

2) сроках, порядке приема заявок, перечне и форме документов, прилагаемых к заявке;

3) условиях Конкурса;

4) почтовом адресе, телефоне, факсе Комиссии и рабочего органа, выполняю-щего техническую работу.

8. Регистрация участников Конкурса проводится со дня опубликования информационного сообщения о его проведении и заканчивается за один день до его проведения.

9. Для регистрации в качестве участника Конкурса необходимо представить заявку на имя председателя Комиссии, подписанную руководителем организации, включающую:

1) название проекта;

2) название и адрес организации-заявителя, фамилию, имя, отчество руководителя организации;

3) краткую аннотацию проекта;

4) обоснование целей, задач и необходимости проекта;

5) бюджет проекта с комментариями;

6) ожидаемые результаты;

7) календарный план поэтапного осуществления проекта с указанием мероприятий, сроков их исполнения и ответственных за это.

10. К заявке необходимо приложить заверенные нотариально копии свидетельства о государственной регистрации юридического лица в территориальном органе юстиции, устава, статистической карточки, последнего бухгалтерского баланса.

11. Участниками Конкурса не могут быть общественно-политические, религиозные, профсоюзные, коммерческие организации, отдельные граждане.

12. Заявитель, представивший в Комиссию заведомо недостоверные или не подтвержденные документально сведения (справки), к Конкурсу не допускается.

13. На Конкурсе имеют право присутствовать все желающие.

14. Комиссия обеспечивает организацию и проведение Конкурса, строгое соблюдение его условий, определяет размеры и порядок финансирования.

15. Комиссия рассматривает все поступившие заявки, проводит экспертизу представленных на Конкурсе проектов, осуществляет принятие по ним заключений с привлечением специалистов заинтересованных государственных и общественных организаций.

16. При оценке представленного на Конкурс проекта Комиссия руководствуется следующими критериями:

1) социальная значимость и актуальность;

2) оригинальность в разработанном направлении;

3) широкий охват молодежи, получающей пользу от реализации проекта;

4) конкретный и значимый конечный результат, а также возможность продолжения деятельности в разработанном направлении после реализации проекта;

5) стоимость проекта;

6) опыт организации в управлении и осуществлении некоммерческих проектов.

17. Заседание Комиссии открывает председатель Комиссии или его заместитель.

18. Заседание Комиссии считается правомочным, если в его работе принимает участие более половины от общего числа членов Комиссии.

19. Секретарь Комиссии отвечает за ведение протокола заседания и не имеет права голоса.

20. В случае, если по каждому из приоритетных направлений на Конкурс будет представлено несколько равнозначных проектов, Комиссия вправе определить несколько победителей по отдельным направлениям.

21. По результатам рассмотрения поданных заявителями документов члены Комиссии принимают решение открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Комиссии.

22. В случае, если большинство членов Комиссии проголосовало против всех участников Конкурса, он считается несостоявшимся.

При равенстве голосов решающим является голос председателя Комиссии.

23. Комиссия подводит итоги Конкурса в срок, не превышающий трех дней со дня его проведения. Решение Комиссии оформляется протоколом, который подписывается всеми членами Комиссии, присутствовавшими на заседании.

24. Специально уполномоченный орган после утверждения протокола заседания Комиссии готовит проект приказа о выделении бюджетных средств на реализацию проекта.

25. Победитель Конкурса после издания соответствующего приказа о выделении бюджетных средств обязан в срок, не превышающий 20 дней, подписать договор со специально уполномоченным органом.

26. В случае неподписания соответствующего договора победителя со специально уполномоченным органом, в установленные сроки, указанные в пункте 25 настоящих Правил, специально уполномоченный орган вправе заключить договор с другим участником Конкурса, предложение которого является наиболее предпочтительным после предложения победителя.

27. В случае отказа специально уполномоченного органа заключить с победителем соответствующий договор последний вправе обжаловать действия данного органа в судебном порядке.

28. Срок реализации проекта - два месяца со дня подписания договора победителя со специально уполномоченным органом.

29. Решение Комиссии пересмотру не подлежит.

30. Итоги Конкурса освещаются в областных средствах массовой информации, информация об участниках публикуется с их согласия.

4. Контроль за целевым использованием выделенных бюджетных средств

31. Контроль за обоснованностью расходования выделенных бюджетных средств осуществляет специально уполномоченный орган, издавший приказ о выделении средств.

32. Победители Конкурса, получившие в соответствии с настоящими Правилами бюджетные средства для реализации проекта, обязаны использовать их только по целевому назначению, представлять в специально уполномоченный орган финансовые отчеты об использовании полученных бюджетных средств.

33. В случае нецелевого использования данных средств или несвоевременного представления отчетов об их использовании победители несут ответственность в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан.

34. Победитель представляет по итогам реализации проекта, в указанный срок, полный финансовый отчет об использовании выделенных бюджетных средств.

35. Комиссия вправе потребовать возмещения выделенных бюджетных средств в порядке, установленном действующим законодательством Республики Казахстан, в следующих случаях:

1) если проект, на который выделены бюджетные средства, не был осуществлен;

2) если проект был осуществлен в виде, существенно отличающемся от того, который был одобрен при принятии решения о финансировании;

3) если выделенные бюджетные средства были использованы на цели, отличающиеся от тех, которые были заявлены;

4) если организация не предоставила необходимых по условиям договора между победителем и специально уполномоченным органом отчетов о ходе реализации проекта.

РЕШЕНИЕ КОСТАНАЙСКОГО ОБЛАСТНОГО МАСЛИХАТА

№138 от 14 сентября 2001 года

О задачах местных представительных и исполнительных органов по поддержке и развитию неправительственных организаций в области

Заслушав и обсудив доклад секретаря областного маслихата Мягкова В.А. о состоянии и перспективах деятельности неправительственных (некоммерческих) организаций в области, Костанайский областной маслихат отмечает, что в регионе созданы и действуют более 130 таких организаций.

Основными целями их деятельности являются реализация и защита политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развитие активности и самодеятельности граждан, удовлетворение профессиональных и любительских интересов, охрана жизни и здоровья людей, проведение спортивно-оздоровительной, культурно-просветительной и иной работы.

Среди некоммерческих организаций наиболее известными являются Костанайский филиал Ассоциации деловых женщин Казахстана, общественно-экологическая организация «Наурзум», областная детская организация «Мурагер», общественно-педагогическое движение «Педагоги в защиту жизни и достоинства ребенка», объединение «Радуга» матерей детей-инвалидов, общественное объединение «Ласточка» Аулиекольского района, Костанайский областной педагогический отряд «Ровесник», объединение «Созидание» г. Лисаковска и другие.

В области создана ассоциация неправительственных организаций, действует попечительский совет НПО.

Основу финансирования проектов неправительственных организаций, как правило, составляют зарубежные грантодатели. В настоящее время начинают осуществляться проекты социально значимых программ под государственный заказ.

Вместе с тем необходимо отметить, что неправительственные организации не вносят еще ощутимого вклада в решение наиболее острых проблем социальной сферы области. Около 80 процентов НПО действуют в городах, на селе созданы лишь отдельные из них.

Государственные структуры области не уделяют еще должного внимания дальнейшему развитию «третьего сектора», не оказывают возможной информационной, консультативной, методической, организационно-технической и финансовой поддержки некоммерческим организациям.

Костанайский областной маслихат

РЕШИЛ:

Целью, приоритетами, основными задачами государственной поддержки непра-вительственных организаций считать всемерное содействие в вопросах их создания и дальнейшего развития, помощи социально ориентированным НПО путем активного сотрудничества с ними, вовлечения их в решение социально значимых проблем, оказание информационной, консультативной, методической, организационно-технической, гранто-вой и иных форм поддержки.

Рекомендовать:

1. Постоянным комиссиям областного маслихата по вопросам законности, правопорядка и связи с общественными объединениями, по вопросам образования, здравоохранения, культуры, спорта и социальной защиты населения, городским и районным маслихатам, акиматам совместно с ассоциацией неправительственных организаций приглашать на заседания, систематически оказывать консультативную помощь НПО, рассматривать и обсуждать законодательные и нормативные акты, актуальные проблемы общественного развития и поиска взаимоприемлемых решений, вести обмен на постоянной основе оперативной информацией, в том числе для формирования полноценной базы данных о неправительственных организациях в области.

2. Городским, районным маслихатам, акиматам, постоянным комиссиям областного маслихата, областным департаментам, управлениям и комитетам в целях решения задачи организационно-технической поддержки НПО проводить совместные мероприятия в форме «круглых столов», семинаров, конференций, тренингов, иных акций с неправительственными организациями, направленные на решение социально значимых проблем, укрепление государственности, демократизацию общества.

3. Имея в виду, что наиболее эффективной является финансовая государственная поддержка неправительственных организаций, областному, городским и районным акиматам расширить практику социального заказа, выполняемого посредством участия в объявленных тендерах. Предметом

социального заказа определять разработку и реализацию целевых социальных программ, мероприятий, акций, направленных на решение конкретных социально значимых проблем, а также участие на конкурсной основе в выполнении мероприятий региональных местных и целевых программ. Приоритетными направлениями поддержки НПО считать:

экологические;

детские;

молодежные;

образовательные;

социальные;

женские;

правозащитные;

медицинские.

4. В целях реализации информационной поддержки НПО управлению информации и общественного согласия, ассоциации НПО всемерно освещать деятельность неправительственного сектора в СМИ, нести пропаганду работы неправительственных организаций в решении социально значимых проблем, создавать специализированные рубрики, тематические радио- и телепередачи в области.

5. В качестве реализации задачи взаимодействия неправительственных организаций с местными исполнительными и представительными органами рекомендовать областному, городским и районным акиматам, городским и районным маслихатам, НПО и их структурам использовать в работе следующие формы и методы:

круглые столы;

семинары «Эффективное партнерство» для представительной, исполнительной властей и представителей организаций некоммерческого сектора;

ярмарки-презентации организаций некоммерческого сектора;

межрайонные, межгородские конференции для представителей маслихатов, исполнительной власти и представителей организаций некоммерческого сектора;

экспертные Советы по рассмотрению заявок на текущий конкурс грантов;

создание координационных Советов по направлениям в акиматах области городов и районов;

объединение материальных и организационных бюджетов (фондов) и проведение конкурсов социально-значимых проектов некоммерческих организаций.

6. В целях реализации задачи взаимодействия неправительственных организаций с бизнесом, укрепления сотрудничества с коммерческими структурами в области рекомендовать использовать следующие формы и методы:

проведение конкурсов на звание «Спонсор года», которым отмечаются коммерческие структуры, внесшие наибольший вклад в сфере благотворительности;

создание специальных баз данных по благотворительным предпочтениям коммерческих структур и возможным объемам поддержки социальных программ;

организацию консультаций для некоммерческих организаций в области сотрудничества с бизнесом и для коммерческих структур в области развития благотворительности;

создание общественных фондов, чья деятельность направлена на решение социальных проблем общества.

7. Обобщить предложения и замечания, высказанные участниками 9-й сессии областного маслихата, направить их в соответствующие структуры с целью разработки конкретных мер по их реализации.

8. Контроль за выполнением настоящего решения возложить на постоянные комиссии областного маслихата по вопросам законности, правопорядка и связи с общественными объединениями, по вопросам образования, здравоохранения, культуры, спорта и социальной защиты населения, заместителя акима области Бектурганова С.Ч. и секретаря областного маслихата Мягкова В.А.

Председатель девятой сессии
Костанайского областного маслихата **А. Волков**

Секретарь Костанайского
областного маслихата **В. Мягков**

РЕШЕНИЕ № 187
КОСТАНАЙСКОГО ОБЛАСТНОГО МАСЛИХАТА
(одиннадцатая сессия второго созыва)

О персональном составе взаимодействия представительной, исполнительной власти области и неправительственных организаций при акимате Костанайской области

г. Костанай *8 февраля 2002 года*

В соответствии со статьей 29 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года

Костанайский областной маслихат РЕШИЛ:

Утвердить персональный состав совета взаимодействия представительной, исполнительной власти области и неправительственных организаций при акимате Костанайской области (прилагается).

Председатель одиннадцатой сессии Костанайского областного маслихата **Е. Кудабаев**

Секретарь Костанайского областного маслихата **В. Мягков**

Приложение к решению № 187
Костанайского областного маслихата
от 8 февраля 2002 года

ПЕРСОНАЛЬНЫЙ СОСТАВ

совета взаимодействия представительной, исполнительной власти и неправительственных организаций при акимате Костанайской области

КУЛМАГАНБЕТОВ Совхозбек Абикешович	***заместитель акима Костанайской области***
МЯГКОВ Владимир Алексеевич	***секретарь Костанайского областного маслихата***
БЕКТУРГАНОВА Римма Чингисовна	***председатель Костанайского филиалаАссоциации деловых женщин Казахстана***
ДЕЙ Дмитрий Борисович	***директор Ассоциации НПО Костанайской области***
ЗАВЕРУХА Владимир Николаевич	***заместитель акимаФедоровского района***
ИРТАЕВА Балбупе Галимжановна	***председатель Костанайского областного совета профсоюзов, депутат областного маслихата***
КАЛЮЖНЫЙ Юрий Анатольевич	***исполнительный директор Общественного фонда «Помощь»***
КИКОЛЕНКО Ольга Андреевна	***начальник областного управления труда,занятости и социальной защиты населения Костанайской области***
КРОТОВА Любовь Валентиновна	***директор общественного фонда «Надежда»***

ЛЕОНОВ **Владимир Григорьевич**	***секретарь Мендыкаринского районного маслихата***
МАЦУПА **Людмила Владимировна**	***заведующая отделом организационной работы аппарата областного маслихата***
СЕМЕНОВА **Вера Григорьевна**	***секретарь комисси по делам семьи и женщин при акиме Костанайской области***
ФИРСТОВА **Лариса Владимировна**	***заведующая отделом внутренней политики и социальной сферы аппарата акима области***

СОГЛАШЕНИЕ

О СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУ УПРАВЛЕНИЕМ ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ

г. Астаны с неправительственными организациями города Астаны и об образовании Центра поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» г. Астаны

Управление информации и общественного согласия г.Астаны и неправительствен-ные организации г. Астаны в целях реализации Программы государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан, ускорения процесса формиро-вания неправительственного сектора, необходимого для функционирования гражданского общества, формирования новой модели отношений в проведении социальной политики в Республике Казахстан, создания устойчивой и эффективной системы партнерских отношений между государственными органами и неправительственными организациями пришли к следующему соглашению:

1. Объединиться в Центр поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» г. Астаны. Деятельность «Инфо-Центра НПО» будет способствовать развитию взаимоотношений органов государственной власти с неправительственными организациями на основе равноправного партнерства и конструктивного диалога. Работа «Инфо-Центра НПО» будет нацелена на укрепление, расширение и координацию этих взаимоотношений, придание им системного характера и выработку согласованной политики действий.

2. Разработать совместными усилиями на базе «Инфо-Центра НПО» г.Астаны оптимальную модель взаимоотношения госорганов столицы с «третьим сектором», активно участвовать в реализации Программы государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан.

3. Проводить совместные мероприятия с участием международных НПО и согласованную политику в области участия граждан в деятельности государства, направленные на решение социальных и экономических проблем, укрепление казахстанской государственности, политической стабильности, общественного согласия, демократизации общества, приоритета гражданских прав и свобод.

4. Оказывать всемерную поддержку в подготовке законопроектов о деятельности неправительственных организаций, содействовать совершенствованию законодательной базы деятельности НПО.

5. Обеспечивать информационную поддержку деятельности НПО в средствах массовой информации.

6. Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания и остается открытым для присоединения к нему новых участников.

1. МАЛЬЦЕВ **Николай Николаевич**	***Начальник управления информации и общественного согласия по г. Астане***
2. ГРИНЕВ **Владимир МихайловиЧ**	***ОО «Ассоциация жертв незаконных репрессий»***
3. ГЛУЩЕНКО **Игорь Николаевич**	***Союз инвалидов и ветеранов войны в Афганистане***
4. СЕЙТКАЛИЕВ **Бекмагамбет Сейткалиевич**	***ОО «Союз «Чернобыль»***
5. ЛОЗОВОЙ **Альберт Георгиевич**	***ОО «Движение «Поколение»***
6. АХМЕТЖАНОВА **Баян Темиртасовна**	***ОО «Ардагер»***
7. ЖАСАНОВА **Камка Мадиевна**	***Общество детей-инвалидов***
8. МУКАНОВА **Айша Нураевна**	***Добровольное общество независимых инвалидов***
9. НИХАМБЕКОВ РУСЛАН	***Филиал «Общества содействия семьям детей-инвалидов г. Астаны»***
10. ЖИКИБАЕВА **Магира Салкинбековна**	***Ассоциация добровольных обществ инвалидов г. Астаны***
11. МУРЗАБЕКОВ **Бактыбай Мурзабекович**	***Добровольных обществл инвалидов г. Астаны***
12. ЖИЛКАЙДАРОВ **Токтар Казбекович**	***Общество инвалидов района «Сарыарка» г. Астаны***
13. БАЙТАНОВ **Нигмет Рахметович**	***Общество нвалидов района «Алматы»***
14. ИБРАЕВА **Анара Нурлыбаевна**	***Филиал учреждения «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности»***

15. БЫКОВЕЦ Галина Алексеевна	***ОЗПП «Consumers advocate»***
16. ТАЖИБАЕВ Болат Капишевич	***ОЗПП «Правовая инициатива»***
17. ОРАЛОВ Мейрам Аскербекович	***Ассоциация защиты прав предпринимателей***
18. ЛЕВИН Владимир Георгиевич	***Общественный центр «Адвокат потребителя»***
19. ЖУНАИТОВ Тажибай Шапишевич	***Ассоциация «Живые сыновья***
20. ТЕРЕНТЬЕВ Александр Леонтьевич	***Общественный центр занятости***
21. ОМАРОВА Галия Оспановна	***Агентство социальных технологий и развития АСТРа»***
22. ЖУСУПОВ КАЙРАТ	***Центр гражданских инициатив «Центральная Азия-мир и согласие»***
23. ДЕРЕВЯНКИНА Светлана Владимировна	***Городская Ассоциация кооперативов собственников квартир***
24. БЛЯЛОВ Булатбек Аятпекович	***Филиал Ассоциации политологов и социологов***
25. АЙТЖАНОВА Найля Наргозиевна	***ОО «Диабет Астана»***
26. АЛЬЖАНОВА Алма Тезекбаевна	***Городской волонтерский центр***
27. РУСТАМБЕКОВА Айман Мейровна	***ОО «Миссия по правам человека»***

28. НАГУМАНОВ **Каирбек Сартаевич**	***ОО «Крепкая семья»***
29. НАБИЕВА **Гульзи Аскеновна**	***ОО «ЖАРиА»***
30. ДУЙКЕНОВА **Райкуль**	***ОО «Акмолинский союз многодетных матерей»***
31. САРБАСОВА **Сауле Багауовна**	***Общественный фонд «Женщины Астаны»***
32. ЕРЖАНОВА **Клара Ескендировна**	***ОО «Лига женщин-мусульманок Казахстана»***
33. АКУБЕКОВА **Анна Аймурзиевна**	***Ассоциация одиноких матерей «Ана алаканы»***
34. ШАБАНОВА **Нина Александровна**	***ОО«Областное объединение многодетных семей»***
35. БАЛМАГАМБЕТОВА **Рауза Жакеновна**	***Клуб деловых женщин «Томирис»***
36. ЕЛЮБАЕВА **Тоты Иманбаевна**	***Инициативная группа «Женское лидерство»***
37. БАИМБЕТОВА **Гульнара Аманжоловна**	***ОО«Ассоциация Ќазаќстан єйелдері»***
38. КУЛИЕВ **Тимур Айдынович**	***ОО «Миссия по правам человека»***
39. НУГМАНОВА **Нурлыгайын Сейткалиевна**	***ОО «Женский атосоюз»***
40. СОРОКИН **Владимир**	***АВА***
41. ШПЕХТ **Валентина**	***Корреспондент газет «Инфо-Цес»***

9 августа 2002 г. **г. Астана**

ПОЛОЖЕНИЕ
о Центре поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» г. Астаны

I. Общие положения

1.1 Центр поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» г. Астаны (далее по тексту - «Инфо-Центр НПО») является органом по поддержке и развитию совместной деятельности неправительственных организаций и управления информации и общественного согласия по г. Астане.

1.2 Главной целью деятельности «Инфо-Центра НПО» является поиск сбалансированных взаимоотношений государственных и неправительственных организаций, дальнейшее развитие гражданского общества и продвижение идеи социального партнерства.

1.3 Правовую основу деятельности «Инфо-Центра НПО» составляют Конституция Республики Казахстан, законы «Об общественных объединениях», «О неком-мерческих организациях», Программа государственной поддержки неправитель-ственных организаций РК, другие законодательные и нормативные акты Респуб-лики Казахстан, а также настоящее Положение.

1.4 Местоположение «Инфо-Центра НПО» - Республика Казахстан, г.Астана , ул. С. Сейфуллина, 44, каб. 315, 312, управление информации и общественного согласия. т. 323295, 320435.

II. Принципы деятельности

2.1 В деятельности «Инфо-Центра НПО» принимают участие управление информации и общественного согласия по г. Астане и неправительственные организации (далее по тексту - организации-участники), зарегистрированные в предусмотрен-ном законом порядке.

2.2 Предлагаются следующие принципы и механизмы формирования «Инфо-Центра НПО»:

- официальное решение (письменное) неправительственной организации о вхождении в «Инфо-Центр НПО»;

- подписание организациями-участниками Соглашения о сотрудничестве и образовании центра поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» на принципах добровольности, открытости, гласности, равенства прав и равной ответственности;

- признание за каждой организацией-участником в рамках «Инфо-Центра НПО» организационно-правовой, финансовой и иной самостоятельности, права свободной реализации собственных уставных требований и положений;

- строгое соблюдение Конституции, Законов «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и иных законодательных и нормативных актов;

- рекомендательный характер принимаемых «Инфо-Центром НПО» решений;

- взаимное уважение и равное партнерство;

- отказ каждой организации-участника от конфронтации и неконструктивных действий по отношению друг к другу.

2.3. Представители организаций-участников, подписавших Соглашение о вхождении в состав «Инфо-Центра НПО», являются его членами.

2.4. «Инфо-Центр НПО» не является юридическим лицом.

2.5. «Инфо-Центр НПО» является открытым для вступления в него новых членов из числа неправительственных организаций, принявших данное Положение. Новые члены в течение 1-2 заседаний «Инфо-Центра НПО» участвуют в качестве наблюдателей, а затем проводят презентацию общественного объединения.

2.6. «Инфо-Центр НПО» в своей деятельности руководствуется настоящим Положением.

III. Задачи и функции «Инфо-Центра НПО»

3.1 Основными задачами и функциями «Инфо-Центра НПО» являются:

- укрепление внутриполитической стабильности, общественного согласия и консолидации демократических сил, повышение роли неправительственных организаций в решении социальных вопросов, в строительстве гражданского общества;

- совместный поиск оптимальной модели взаимоотношений государства и неправительственных организаций, реализация Программы государственной поддержки неправительственных организаций;

- укрепление и расширение взаимоотношений государственных и неправитель-ственных организаций, придание им системного характера, координация совмест-ных действий и выработка конкретных механизмов их реализации;

- разработка комплексной программы совместных мероприятий, направленных на решение социальных и экономических вопросов, укрепление казахстанской государственности, демократизации общества, приоритета гражданских прав и свобод человека;

- оказание информационной поддержки деятельности НПО в средствах массовой информации; разработка механизма взаимоотношений между НПО и СМИ;

- совместное обсуждение наиболее актуальных проблем общественного развития и поиска взаимоприемлемых решений;

- рассмотрение и обсуждение законодательных и нормативных актов, участие в решении социальных и экономических вопросов, в демократизации общества, реализации гражданских прав и свобод человека;

- проведение регулярного мониторинга деятельности НПО.

IV. Права «Инфо-Центра НПО»

Для выполнения поставленной цели и задач «Инфо-Центр НПО» имеет право:

- планировать и осуществлять свою деятельность в соответствии с действующим законодательством и настоящим Положением;

- выходить с конкретными предложениями и инициативами к органам государст-венной власти по вопросам деятельности неправительственных организаций;

- принимать решения, направленные на укрепление общественного согласия, повы-шения роли НПО в социальной стабильности общества, а также по вопросам развития взаимоотношений между государственными структурами и неправительственными организациями, путем предварительных консультаций, при условии общего согласия;

- обращаться к гражданам, органам представительной и исполнительной власти с предложениями по укреплению внутриполитической стабильности, общественного согласия и демократических ценностей, уважительного отношения к правам и свободам человека;

- проводить обсуждение законодательных и нормативных актов, считать приоритет-ными вопросы гражданских прав и свобод человека;

- проводить совместные мероприятия и акции благотворительного характера с конкретным разделением функций сторон;

- распространять информацию о своей деятельности; обращаться к государственным органам с запросами об информации, затрагивающей права и интересы НПО.

V. «Инфо-Центр НПО» в своей деятельности несет следующие обязательства:

- выполнять все пункты настоящего Положения;

- руководствоваться утвержденным регламентом «Инфо-Центра НПО» в его практической деятельности;

- направлять свою деятельность исключительно на укрепление конструктивного диалога;

- управление информации и общественного согласия по г. Астане обязуется предоставлять помещение для деятельности «Инфо-Центра НПО» и своевременно обеспечивать участников информацией, затрагивающей их интересы;

- организации-участники обязуются предоставлять «Инфо-Центру НПО» общест-венно-значимую информацию о своей деятельности для пополнения базы данных, обмена опытом и использования в работе.

VI. Прекращение деятельности «Инфо-Центра НПО»

6.1. Деятельность «Инфо-Центра НПО» прекращается по решению 2/3 его членов.

VII. Принятие Положения и внесение изменений

7.1. Настоящее Положение вступает в силу с момента его принятия членами «Инфо-Центра НПО».

7.2. По предложению членов «Инфо-Центра НПО» в Положение могут быть внесены изменения и дополнения на основании общего решения.

РЕГЛАМЕНТ

работы Центра поддержки НПО «Инфо-Центр НПО» г. Астаны

Общие положения Регламента

Основной формой работы «Инфо-Центра НПО» является заседание.

Заседание проводится один раз в два месяца. В случае необходимости по согласованию с членами «Инфо-Центра НПО» проводятся внеочередные заседания.

Решения «Инфо-Центра НПО» принимаются 2/3 членов Инфо-Центра.

Приглашенные на заседание имеют право принимать участие в обсуждении рассматриваемых вопросов, вносить рекомендации, предложения и замечания.

Председателем заседания является координатор на постоянной основе от управления информации и общественного согласия.

Председатель заседания «Инфо-Центра НПО»:

- открывает и закрывает заседания;
- представляет на утверждение тематику очередного заседания;
- предоставляет слово для выступлений и обсуждений;
- вносит на утверждение итоговые документы и предложения по рассматриваемым вопросам;
- оглашает справки и заявления.

Для организации всей текущей деятельности «Инфо-Центра НПО» избирается исполни-тельный Совет из членов «Инфо-Центра НПО», который выбирает исполнительного секретаря.

В обязанности исполнительного Совета «Инфо-Центра НПО» входит:

- рассмотрение текущих дел «Инфо-Центра НПО»;
- организация и проведение комплексной программы совместных мероприятий;
- проведение регулярного мониторинга деятельности НПО;
- проведение регулярных заседаний исполнительного Совета;
- организация освещения в средствах массовой информации итоговых документов и решений заседаний «Инфо-Центра НПО»;
- определение темы очередного заседания «Инфо-Центра НПО»

В обязанности исполнительного секретаря «Инфо-Центра НПО» входит:

- соответствующее оформление итоговых документов и решений рассмотренных тем заседания;

- представление «Инфо-Центра НПО» на официальных мероприятиях, встречах, конференциях, семинарах;

- ведение текущей документации и делопроизводства;

- приглашение от имени «Инфо-Центра НПО» официальных представителей государ-ственных органов и общественных организаций, средств массовой информации.

Прием новых членов осуществляется на заседании «Инфо-Центра НПО». Новые члены принимаются по письменному заявлению.

Член «Инфо-Центра НПО» может выйти из его состава по собственному желанию, объявив об этом на ближайшем заседании письменно.

Принятие Регламента и внесение изменений

Настоящий Регламент вступает в силу с момента его принятия всеми членами «Инфо-Центра НПО».

По предложению членов «Инфо-Центра НПО» в Регламент могут быть внесены изменения и дополнения на основании общего решения.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. В.А. Пономарев. «Общественные организации в Казахстане и Кыргызстане (1987-1991), Алматы, 1991.

2. «Социальное партнерство». Заметки о формировании гражданского общества в России. Издательство «Школа культурной политики». Москва, 1996.

3. «Правовые модели взаимодействия общественных организаций и государства: опыт взаимодействия». «Интерлигал». Москва, 1997.

4. «Эффективные модели социальной работы НПО в Казахстане и Европейский опыт» ОФ политико-правовых исследований. «Интерлигал». Алматы, 1998.

5. А.Е. Думбаев. «Принципы и методы социального партнерства». Общество «Жан». Алматы, 1999.

6. «Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства». Международный центр некоммерческого права. Алматы, 2001.

7. «Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций». Международный центр некоммерческого права. Киев, 2001.

8. «Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества». МКИОС РК, Астана, 2002.

9. Участие общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам. Руководство для государственных властей. - Астана - Павлодар, 2002.

1 Либоракина М., Флямер М., Якимец В., Конышева Т. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. - М.: Школа культурной политики, 1996. с. 84.

2 Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. - Астана: МКИОС РК, 2002, с. 9.

3 Vadim Nee. Telethons, the State, and Private Charity in Kazakhstan. Ecostan News, Vol. 6/ Number 3, March 1, 1998. www.ecostan.org

4 Пономарев В. Общественные организации в Казахстане и Кыргызстане в 1987-1991 гг. (опыт справочника) - Алма-Ата: МП «Глагол», 1991.

5 Там же, с. 5.

6 Конференция «НПО и Закон в Центральной Азии», Иссык-Куль, Кыргызстан, 30 октября-3 ноября 1995 года. Материалы конференции.

7 Public Associations and the Local Government: Legal Basis and Experience of Interaction. - M.: 1997.

8 Там же, сс. 109-110.

9 Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. - Астана: МКИОС РК, 2002.

10 Пункт 1 статьи 40 Закона от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях».

11 Пункт 2 статьи 40 Закона от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях».

12 Думбаев А.Е. Принципы и методы социального партнерства. - Алматы: «Жан», 1999, с. 37.

13 Взаимодействие государства и НПО: из опыта сотрудничества. Методическое пособие. - Астана: МКИОС РК, 2002, сс. 17-22.

14 Статья 23 Закона «О государственной молодежной политике».

15 Статья 49 Закона «О социальной защищенности инвалидов».

16 Части первая и вторая статьи 54 Конституции Республики Казахстан 1993 года .

17 Пункт 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан 1995 года.

18 НПО «Микрокредит», созданное Департаментом государственного имущества и приватизации Министерства финансов в соответствии с постановлением Правительства №103 от 12 февраля 1998 года.

19 Согласно статье 120 Налогового кодекса учреждения не признаются некоммерческими организациями и не пользуются соответствующими льготами.

20 Подпункт 12 статьи 1 Закона от 16 мая 2002 года «О государственных закупках».

21 Пункт 1 статьи 6.

22 Подпункт 1 пункта 2 статьи 14 Закона «О государственных закупках».

23 См. Материалы Международной конференции для государственных чиновников, неправительственных организаций «Партнерство НПО/ Государство», ICNL, 27-28 апреля 2001, Опатья, Хорватия, www.icnl.org

24 Статья 18 Закона «Об общественных объединениях» от 27 июня 1991 года.

25 Статья 19 Закона «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года.

26 Пункт 1 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

27 Пункт 1 статьи 6.

28 Пункт 1 статьи 7.

29 Пункт 1 статьи 26.

30 Статья 5.

31 Пункт 1 статьи 3 и статья 21.

32 Пункт 1 статьи 3 Закона «Об использовании атомной энергии».

33 Подпункт 5 пункта 2 статьи 6.

34 См. Регламенты Парламента и его палат, Закон от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах», Регламент Правительства от 23 февраля 1999 года, Типовые регламенты акиматов области (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения), утвержденные постановлением Правительства от 24 апреля 2001 года, Правила подготовки проектов нормативных правовых актов отдельных министерств и ведомств, Правила подготовки нормативных актов местного исполнительного органа для отдельных административно-территориальных единиц Казахстана.

35 Пункты 97-105.

36 Пункты 93-100.

37 Подпункт 1 пункта 32 Правил разработки программ в Республике Казахстан от 20 мая 2000 года.

38 Пункт 59 Специальных экологических требований...

39 Там же, пункт 60.

40 Например, Закон от 5 июня 1991 года «О защите прав потребителей», Закон от 22 января 1993 года «Об охране труда», Закон от 5 июля 1996 года «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, Закон от 16 апреля 1997 года «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Законы от 15 июля 1997 года «Об охране окружающей среды» и «Об особо охраняемых природных территориях» и др.

41 Пункт 2.

42 Пункт 3.

43 Пункты 4 и 6.

44 Пункт 8.

45 Engendering cooperation between NGOs and governmental organs. Ecostan News. Vol. 4/ Number 10, October 1, 1996 www.ecostan.org

46 Engendering cooperation between NGOs and governmental organs. Ecostan News. Vol. 4/ Number 10, October 1, 1996 www.ecostan.org

47 Действующее положение о Городском общественном совете «Согласие» утверждено в ноябре 1998 года .

48 Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.

49 По данным Центральноазиатского Института Развития.

50 По данным Центральноазиатского Института Развития.

51 Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.

52 Приведенные данные по участию НПО в госзаказе не являются исчерпывающими.

53 Данные, приведенные в таблице, не являются исчерпывающими.

Содержание

Предисловие 3

Формирование взаимоотношений государственных органов и НПО в Казахстане .. 6

Обзор законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия государства и НПО в Казахстане 14

Опыт взаимодействия НПО города Алматы с государственными органами 33
Исследование вопросов взаимодействия НПО государственными органами в г. Алматы 36

Опыт взаимодействия НПО и государственных органов в городе Павлодаре 42
Основные формы взаимодействия государственных органов и НПО в г. Павлодаре.....45

Опыт взаимодействия НПО и государственных органов в городе Костанае 54
Основные формы взаимодействия государственных органов и НПО в г. Костанае.....56

Приложения 65

Рекомендуемая литература 95

ГОСУДАРСТВО И НПО В КАЗАХСТАНЕ:
ОПЫТ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Верстка и печать ИД «Сарыарка»

Адрес: 473000, г. Астана, ул. Желтоксан, 41, оф.5
Тел.: 8 (3172) 23 90 65, 23 90 77
e-mail: saryarka@rambler.ru