

---

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

---

A.B. Gendasheva

## Development of Non-Profit Organizations Social Services Funded by the State: the Experience of Kazakhstan

The experience of attraction of Kazakhstani NGOs as providers of public services in the social sphere is analyzed. The recent Kazakhstani legislative innovations are considered in the context of setting new topical objectives of the Russian domestic politics.

*Key words and word-combinations:* special legal status, NGO services, social services commissioning, the experience of Kazakhstan.

Анализируется казахстанский опыт привлечения НКО в качестве поставщиков государственных услуг населению в социальной сфере. Современные казахстанские законодательные новации рассматриваются в контексте постановки новых актуальных задач внутренней политики Российской Федерации.

*Ключевые слова и словосочетания:* специальный правовой статус, услуги НКО, государственный социальный заказ, опыт Казахстана.

УДК 334(574)  
ББК 65.012.2(5Каз)

*А.Б. Гендашева*

## РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ГОСУДАРСТВОМ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В 2016 г. в Российской Федерации на социальную поддержку граждан запланировано более 236 млрд рублей, при этом до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ может быть направлено НКО, участвующим в оказании социальных услуг. К предоставлению услуг населению в социальной сфере планируется привлечь только те НКО, которые действительно способны принять на себя функции государственных и муниципальных органов [1].

Известно, что социальные услуги имеют целый ряд специфических особенностей. Потребность в них у граждан в большинстве случаев возникает в результате специально созданных государством правовых ус-

ловий; размер оплаты услуг слабо зависит от их качества; от его повышения поставщики, как правило, не имеют прямой выгоды; у потребителей фактически нет права выбора поставщика услуг. Вероятно, поэтому в специальной литературе довольно трудно найти исследования, посвященные изучению специфики управления качеством услуг НКО. И любой опыт в этой области представляется весьма интересным, особенно когда речь идет о такой близкой во всех отношениях стране, как Казахстан. Во избежание терминологической путаницы сразу же отметим, что в Казахстане для обозначения организаций «третьего сектора» используется термин НПО («неправительственные»), а не НКО («некоммерческие»), как в России.

В декабре 2015 г. в Республике Казахстан после достаточно бурного обсуждения был принят закон, вводящий новый организационно-правовой механизм и институт финансирования услуг организаций «третьего сектора» в рамках государственного социального заказа [2].

За десятилетие, прошедшее с принятия в 2005 г. Закона РК «О государственном социальном заказе», ассортимент услуг, оказываемых НПО по заказу государственных органов разного уровня, постоянно расширялся; росли и объемы финансирования, которые увеличились более чем в 10 раз. Финансирование НПО в Казахстане осуществлялось по бюджетной статье 155 «Оплата услуг в рамках государственного социального заказа». Вопросы управления качеством услуг НПО до последнего времени не привлекали какого-либо внимания со стороны казахстанских законодателей и научного сообщества, в то время как управление качеством государственных услуг постоянно находится в центре внимания.

В Казахстане качество государственных услуг — один из шести ключевых показателей системы оценки эффективности деятельности государственных органов, внедрение которой началось в 2010 г. Уполномоченным органом, осуществляющим в Казахстане контроль за качеством государственных услуг, является Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. В 2013 г. разработаны и утверждены методика оценки, правила контроля, критерии оценки рисков и форма «проверочного листа»; проведена стандартизация и регламентация — реестр государственных услуг включает 647 видов [3].

В отличие от государственных органов, ни реестра, ни регламентов, ни стандартов качества услуг НПО в Казахстане нет. До последнего времени не было и организации, уполномоченной осуществлять контроль качества и мониторинг услуг НПО. Контроль за исполнением НПО услуг в рамках государственного социального заказа осуществляли государственные органы, выступающие их заказчиками, по собственной методике или по «упрощенной схеме», когда критериев оценки проектов два: а) освоение средств; б) наличие отчета [4].

На республиканском уровне государственный социальный заказ размещали многие казахстанские министерства. На региональном уровне заказчиками услуг НПО, финансируемых государством, выступали управления внутренней политики, здравоохранения, координации занятости населения и социальных

программ, природных ресурсов и регулирования природопользования, по развитию языков, туризма, физической культуры и спорта при областных акиматах, а также отделы внутренней политики районных и городских акиматов (так в Казахстане называются местные органы исполнительной власти) [5].

Системным препятствием дальнейшего развития государственного социального заказа было довольно часто высказываемое казахстанскими специалистами вполне обоснованное сомнение: не получается ли так, что государство, финансируя НПО, поощряет «благие намерения» энтузиастов-дилетантов, не имеющих необходимой квалификации для организации социальных услуг? Нет даже точной информации о том, сколько НПО работает в Казахстане. По различным оценкам, эта цифра колеблется от 5 до 30 тысяч. Состав НПО постоянно и весьма интенсивно обновляется. Одни организации прекращают свое существование (причем чаще фактически, чем юридически), другие подают заявки на регистрацию, поэтому информация об НПО быстро устаревает. Эксперты отмечали наличие довольно большого количества НПО, не имеющих постоянного штата сотрудников и представленных одним активистом, который может зарегистрировать сразу несколько организаций: значительная часть НПО существует только на бумаге, не ведет никакой деятельности. То есть никто в Казахстане не знает точно, сколько НПО в стране, чем они конкретно занимаются, сколько создают рабочих мест, каковы профессиональные навыки специалистов; нет оснований говорить о профессионализме данного НПО в какой-либо конкретной области [6].

Как отмечается в Национальном плане действий по развитию неправительственных организаций в Республике Казахстан на 2014–2020 гг., «удельный вес профессиональных НПО, специализирующихся на вопросах предоставления высокого качества социальных услуг, пока еще слишком мал для поддержания здоровой конкурентной среды в секторе; фактически ограниченная свобода выбора и действий в рамках государственного социального заказа привела к тому, что многие НПО перестали искать новые формы и методы работы, внедрять инновационные технологии; объективный перенос подходов к организации работы, к оценке результатов из государственного сектора в сектор НПО не самым лучшим образом сказался на качественном составе сектора; зачастую опытные, устойчивые НПО осознанно отказываются от участия в конкурсах на государственный социальный заказ и постепенно сворачивают свою деятельность, специалисты уходят в бизнес и международные организации, где они довольно востребованы» [4].

По данным опросов руководителей казахстанских НПО, во-первых, основным источником финансирования является государственный социальный заказ; при этом наиболее прозрачными и объективными респонденты считают процедуры предоставления средств в международных организациях, наименее прозрачные и объективные процедуры предоставления средств со стороны государства. Во-вторых, в некоторых регионах организован мониторинг эффективности проектов НПО в рамках государственного социального заказа (критерии оценки и процедура были разработаны самими НПО). В-третьих, услуги большинства НПО сводятся к проведению одноразовых акций.

В-четвертых, по мнению большинства респондентов, не все НПО работают с надлежащим качеством; в большинстве случаев услуги НПО неконкретны, сложно измеримы, иной раз нецелесообразны, соответственно, их качество оценить невозможно [6; 7].

В рамках нашего исследования была предпринята попытка летом и осенью 2015 г. проверить эти выводы при помощи опроса руководителей и сотрудников НПО, но неожиданно возникла «техническая» проблема: оказалось, что подавляющее большинство НПО не находятся по заявленным ими адресам и телефонам. В нашем опросе в восьми случаях из десяти сотрудники НПО, имеющих финансирование в рамках государственного социального заказа, тем не менее утверждали, что «они больше этим не занимаются». У стремления сотрудников НПО избежать ответов на вопросы, касающиеся источников финансирования их деятельности, есть вполне рациональное объяснение. До последнего времени государство не выделяло денег на развитие, покупку оборудования, обучение сотрудников и поддержку инициатив НПО — по закону это расценивалось как получение прибыли и нецелевое расходование бюджетных средств со всеми вытекающими санкциями. Поэтому для НПО были столь важны гранты в рамках зарубежного финансирования.

В Казахстане (как, впрочем, и по всему миру) крупнейшими донорами НПО до недавнего времени были Агентства ООН, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Всемирный Банк, Агентство США по международному развитию (ЮСАИД) и его субконтракторы (Фонд «Евразия», Каунтерпарт Консорциум и др.), Институт Nivos, Фонд Фридриха Эберта, Фонд «Сорос Казахстан», а также посольства США, Германии, Канады, Англии, Нидерландов, Израиля, Японии и других стран. Все указанные фонды, организации и учреждения в той или иной степени являются проводниками внешней политики этих государств, инструментами их «softpower» (прежде всего, разумеется, США).

В 2014 г. для разрешения накопившихся проблем и создания новых условий развития НПО специалисты Общественной организации «Гражданский альянс Казахстана» предложили две законодательные новации в области государственного финансирования казахстанских НПО: а) новые формы финансирования — гранты и премии; б) новый институт — единый оператор по государственному финансированию НПО.

На этапе внесения законопроекта в Мажилис (нижняя палата казахстанского парламента) рабочей группой были подготовлены предложения по созданию реестра НПО, которые доработали в Мажилисе: в законопроект включили нормы о базе данных для НПО, порядок внесения в нее информации о деятельности НПО и нормы ответственности НПО за уклонение от предоставления сведений.

Предложение о создании единого оператора по распределению грантов для НПО вызвало весьма бурное публичное обсуждение среди казахстанских правозащитников, высказывавших опасение, что институт «единого оператора» поставит их деятельность под контроль государства и ограничит доступ «нелояльных» НПО к бюджетным средствам. Поскольку, по их мнению, создание единого оператора по распределению грантов для НПО в сочетании с жестко-

чением требований к информационной прозрачности «третьего сектора» противоречат ряду базовых свобод и являются угрозой для всех казахстанских организаций «третьего сектора». Даже Управление Верховного комиссара ООН по правам человека «выразило свою озабоченность тем, что в процессе разработки законопроекта, предложения и замечания организаций гражданского общества о необходимости приведения законопроекта в соответствие с международными стандартами были в значительной степени игнорированы» [8].

Итак, Казахстан на протяжении десяти лет постоянно увеличивал расходы из бюджета на оплату услуг НПО населению в рамках государственного социального заказа. В связи с этим возникла необходимость повысить ответственность НПО за целевое расходование выделяемых средств. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций» создал качественно новые условия для развития казахстанских НПО. Единая база данных НПО поможет, наконец, подсчитать количество активных и бездействующих организаций, получить данные о количестве кадровых сотрудников и волонтеров, их зарплате и других статьях расходов; об объеме и источниках финансирования. Определенная часть государственного финансирования будет предназначаться на развитие НПО, так как ранее получалось, что государство совершенно не волнует, как НПО оплачивает свой офис, сайт, оргтехнику, мебель, компьютеры, штат сотрудников. В настоящее время разрабатывается постановление Правительства РК по реализации нового закона, где будет конкретно указано, какой именно процент от общей суммы государственного финансирования казахстанские НПО смогут направлять на собственные нужды (ориентировочно речь идет о 15–20% от суммы государственного гранта).

Взамен казахстанским НПО теперь придется отчитываться как за деньги, полученные по линии государственного социального заказа, так и за все гранты (как государственные, так и негосударственные) путем опубликования данных в республиканских СМИ. Предусмотрена административная ответственность учредителей и руководства НПО в виде штрафа либо временного отстранения от деятельности в случае непредставления точной информации для базы данных.

В целом ставка делается на добросовестность и законопослушность представителей НПО, поскольку меры ответственности, предусмотренные в законопроекте, очень мягкие. Нельзя не отметить, что во многих странах мира используются намного более жесткие подходы. В международной практике принцип прозрачности деятельности и подотчетности обществу организаций «третьего сектора» базируется на разных приоритетах. В Америке и России во главу угла ставится обязательная и очень детальная информация об иностранном финансировании. В Великобритании, чтобы иметь особый статус и пользоваться привилегиями, НПО должны отчитываться за все благотворительные средства, поступающие на их счета, и соблюдать особый кодекс этики. В Германии и Франции считается особенно важным соблюдать принцип профессиональной подготовленности и соответствовать заявляемой отраслевой специализации.

Дальнейшие перспективы повышения эффективности и качества услуг казахстанских НПО и совершенствования механизмов их взаимодействия с

государственными органами определены в законах: «О доступе к информации», который предусматривает условия для получения НПО любой необходимой информации о работе государственных органов и квазигосударственного сектора экономики; «Об общественных советах», который определяет роль НПО как института общественного контроля.

В России планируется установить специальный правовой статус «НКО — исполнитель общественно полезных услуг». Четкие критерии получения НКО этого статуса предстоит определить в ближайшее время. Российским экспертным сообществом предполагается, что будут уточнены и выделены в отдельный перечень определенные направления деятельности НКО; еще один возможный критерий отбора — количественные и качественные показатели работы организаций (количество проведенных мероприятий, человек, которым была оказана помощь и т.п.). Вероятно, будут приниматься во внимание опыт работы (как минимум год на рынке соцуслуг) и кадровый потенциал. Нет у российских специалистов и единого видения механизма отбора исполнителей общественно полезных услуг среди НКО. Рассматривается два варианта: с помощью создания на региональном уровне специальных комиссий, состоящих из руководителей некоторых местных НКО с участием представителей Минюста и региональных органов власти; на федеральном уровне — группой экспертов, которые составят реестр «НКО — исполнителей общественно полезных услуг» [1].

Таким образом, Казахстан в настоящее время решает проблемы внутренней политики, весьма схожие с российскими, связанные с необходимостью совершенствования правового и институционального обеспечения деятельности организаций «третьего сектора» по предоставлению услуг населению в социальной сфере. Сравнение системы управления и финансирования государством социальных услуг НКО, законодательно установленное в конце 2015 г., позволяет утверждать, что Казахстан на этом направлении социальной политики существенно опережает Россию. По нашему мнению, опыт Казахстана в этой области, в особенности последние законодательные новации, вполне может быть использован в контексте постановки новых актуальных задач внутренней политики Российской Федерации, таких, как разработка механизмов и процедур присвоения российским НКО специального правового статуса «исполнитель общественно полезных услуг» и организация правового режима и институционального обеспечения их деятельности.

#### Библиографический список

1. *Елкина М.* Общественная палата выделила 6 тыс. «самых полезных» НКО. URL: <http://izvestia.ru/news/598149>
2. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций: Закон Республики Казахстан от 2 дек. 2015 г. № 429-V // Казахстанская правда. 2015. № 232 (28108), 3 дек.
3. Реестр государственных услуг: утвержден постановлением Правительства РК от 18 сент. 2013 г. № 983 (с изм., внесенными постановлением Правительства РК от 27 мая 2014 г. № 553). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000983>

4. Национальный план действий по развитию неправительственных организаций в РК на 2014–2020 годы: проект по состоянию на 7 нояб. 2013 г. URL: <http://sayramnpو.kz/ru/about/news-ru/191-natsionalnyj-plan-dejstvuj-po-razvitiyu-nepravitelstvennykh-organizatsij-v-respublike-kazakhstan-na-2014-2020-gody>

5. Национальный доклад о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане. Астана, 2012. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31325856](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31325856)

6. *Основа Д.К.* Неправительственные организации Республики Казахстан: исторический опыт и перспективы развития: дис. ... д-ра филологии (Ph.D.). Караганда, 2014.

7. Экспертный опрос «Оценка потенциала некоммерческих организаций Мангистауской области и уровень взаимодействия с государственными органами». URL: [http://ecomangystau.kz/doc/Ocenka\\_potenciala\\_NPO\\_Mangystauskoj\\_oblasty\\_i\\_uroven\\_vzaimodeystviya\\_s\\_gos\\_organami.pdf](http://ecomangystau.kz/doc/Ocenka_potenciala_NPO_Mangystauskoj_oblasty_i_uroven_vzaimodeystviya_s_gos_organami.pdf)

8. Беспокойства казахстанских НПО относительно законопроекта беспочвенны – уверен «куратор» нового документа. URL: <http://www.inform.kz/rus/article/2835484>

**А.О. Temchenko-Zavyalova**

**“Oriental Twist” as a New Stage  
in the Foreign Policy  
of the Russian Federation**

Current trends of the foreign policy of Russia are considered. The Ukrainian rift in relations between Russia and the West is analyzed. The main cooperation goals of Russia in BRICS are studied. Measures necessary for a full-scale mechanism of interaction on the main issues of world economy and policy are revealed.

*Key words and word-combinations:* Ukraine, the European Union, Russia, the United States, BRICS, foreign policy.

Рассматриваются современные тенденции внешней политики России. Анализируется украинский разлом в отношениях России и Запада. Исследуются главные цели сотрудничества России в БРИКС. Раскрываются меры, необходимые России для полноформатного механизма взаимодействия по основным вопросам мировой экономики и политики.

*Ключевые слова и словосочетания:* Украина, Европейский Союз, Россия, США, БРИКС, внешняя политика.

УДК 327(470:100)

ББК 66.4(2Рос)

**А.О. Темченко-Завьялова**

**«ВОСТОЧНЫЙ ПОВОРОТ»  
КАК НОВЫЙ ЭТАП  
ВО ВНЕШНЕЙ  
ПОЛИТИКЕ РОССИИ**

На формирование современной российской внешней политики существенное влияние оказали следующие события: украинский кризис, повлекший за собой государственный переворот и гражданскую войну, где Россия выступила в качестве одного из основных мировых лидеров по решению вопроса, работа в формате БРИКС как механизм формирования одного из важнейших стратегических направлений. Рассмотрим эти два основных направления «восточного поворота» во внешней политике Российской Федерации на современном этапе развития.

Украинский кризис, начавшийся в 2013 г., был вызван отказом президента В.Ф. Яну-