

УДК. 321.8

## ҮКІМЕТТІК ЕМЕС ҰЙЫМДАР АЗАМАТТЫҚ ҚОҒАМ ҚАЛЫПТАСУЫНЫҢ БАСТАУЫ

Л.А.Агатаева, А.Е.Нонакова Р  
М.Әуезов атындағы ОҚМУ, Шымкент қ.

Көптеген мемлекеттер өздерінің экономикалық, саяси, әлеуметтік даму дәрежесіне, халықтардың менталитетіне, әдет-ғұрып, салт-дәстүрлеріне байланысты дамудың қалыптасу процессін әртүрлі жолдар арқылы жүзеге асырады. Қазіргі таңда демократия бостандық пен теңдік, әділеттіліктің негізі болып табылады, ал оның іс жүзінде жүзеге асырылуы тікелей азаматтық қоғамға байланысты.

Азаматтық қоғам – ол жеке тұлғалардың негізгі құқықтары мен еркіндіктері заң жүзінде қамтамасыз етілетін және саяси қорғалатын, мемлекеттен тыс қатынастардың саласы үйлесімді дамыған қоғам. Азаматтық қоғамды мемлекеттің ішкі қатынастарының дамуына ықпал етуге біріккен адамдар тобының іс-әрекеттерінің жиынтығы ретінде де анықтауға болады.

Қазіргі таңда қоғам үш негізгі секторға бөлінеді. Оның бір-бірімен тығыз қарым-қатынасы қоғамның дамуының дәрежесін анықтайды. Ол секторлар мемлекеттік, жекеменшік және қоғамдық сектор. Алдыңғы екі сектор баршамызға мәлім, ал қоғамдық сектор дегеніміз не? Біз осыны анықтап алайық. Қазіргі таңда қоғамдық сектор «Үшінші сектор» немесе үкіметтік емес ұйымдар деген ұғыммен танымал болып жүр. Демократиялы қоғамның қалыптасуы мен дамуы үкіметтік емес ұйымдардың қоғамда қарқынды дамуына да байланысты. Үкіметтік емес ұйымдар ол еркін түрде әлеуметтік жағдайлары төмен адамдарға, инвалидтерге, соғыс ардагерлеріне көмек көрсету, құқықтық, медициналық, мәдени, экологиялық мәселелерді шешу мақсатында азаматтарды біріктіретін ұйым. Азаматтық қоғамның бір элементі ретінде үкіметтік емес ұйымдар елдегі қоғамдық саяси демократияландыру процесінің ары қарай жалжып дамуына позитивті ықпал етеді.

Қазақстан Республикасы Тәуелсіздік алған алғашқы күннен бастап еліміздегі маңызды демократиялық процесстердегі қоғамдық өзгерістер үкіметтік емес ұйымдардың ілгері дамуына жол ашып берді. Бүгінгі уақытта республикада түрлі салаларда нақты жұмыс істейтін 5000-нан астам үкіметтік емес ұйымдар бар. Бұлар негізінен адам құқықтарын қорғау, экология, қоршаған ортаны қорғау, гендерлік мәселелер, әлеуметтік жағынан халықтың осал топтарының мүдделерін қорғау сияқты маңызы бар салаларда жұмыс жүргізуде.

2005 жылы 19-ақпанда Қазақстан халқына жолдаған Жолдауында Елбасымыз Нұрсұлтан Әбішұлы Назарбаев үкіметтік емес ұйымдарды азаматтық қоғамның қалыптасуының негізі ретінде түсіндіреді [1]. Елбасымыз болашақта адамдардың құқықтары мен бостандықтарына кепілдік беретін демократиялық қоғамды ары қарай дамыту іс-әрекеттерін жалғастыруды ерекше атап көрсетті. Бұл процестің жүйелі түрде әрекет етуінде үлкен рөлді үкіметтік емес ұйымдар атқаруы тиіс.

«Үкіметтік емес ұйымдар» сөз тіркесінің өзіне келетін болсақ, үкіметтік емес ұйымдар кәсіби ерекшеліктерімен шектелмейтін және мемлекеттік билікке ұмтылмайтын ашық бейкоммерциялық қоғамдық ұйымдар [2]. Олар алдарына әбден нақты, қоғамдық маңызы бар мақсаттар мен міндетер қояды және өз қызметінде соларға сүйенеді. Үкіметтік емес ұйымдар ұғымының аясында мемлекеттің қатысуынсыз құрылған, саяси немесе діни мақсаттарды көздемейтін негізгі әрекет ету аясы қоғамға, оның ішінде азаматтарға көмек көсетуге бағытталған саудасыз ұйымды айтамыз.

Дүниежүзілік қауымдастықтың көптеген елдері үкіметтік емес ұйымдарға азаматтық қоғамның аса маңызды элементі ретінде қарайды. Азаматтық қоғам жақсы дамыған АҚШ-та үкіметтік емес ұйымдар мемлекеттік мекемелер орындайтын қызметтерді де атқарады. АҚШ-ғы ең алғашқы зиялы ерікті ұйым «Америка медицина ұйымы» (1847 ж) болды. АҚШ үкіметі бюджет шығындарының барлығының үштен бірін үкіметтік емес ұйымдардың әлеуметтік-мәдени мұқтаждықтарына жұмсайды. АҚШ-та қазіргі таңда миллионнан астам үкіметтік емес ұйымдар өз жұмыстарын атқаруда [3].

Батыс Еуропаның 22 елінде үш миллионға жуық үкіметтік емес ұйымдар жұмыс істейді. Олар кедейлер мен бай азаматтардың арасында қайшылықтарды жұмсартуға арналған құралдардың тарихи рөлін атқарады.

Азияның дамушы елдерінде үкіметтік емес ұйымдар негізінен халықтың табысы аз топтарының әлеуметтік проблемаларын шешумен айналысады. Азияда үкіметтік емес ұйымдар Оңтүстік Кореяда жақсы дамыған. Қазір онда 20 мыңнан астам үкіметтік емес ұйымдар бар. Орта Азия аймағына келсек Қырғызстанда қазір 2 мыңға жуық үкіметтік емес ұйымдар өмір сүруде, олар көбінесе әлеуметтік бастамаларды көтеріп жүр. Өзбекстанда 400 үкіметтік емес ұйымдар өз қызметін атқаруда. Олардың көбі гендерлік мәселелермен айналысады [4]. Халықаралық сарапшылардың пікірі бойынша үкіметтік емес ұйымдардың қоғам өміріне ықпалы мен азаматтық қоғам белсенділігі деңгейі жөнінде Қазақстан аймақтың басқа республикаларынан айқын ерекшелінеді, олардың кемелденген кәсіби корпусын құру үшін факторлар мен шарттардың қажетті балансы тек Қазақстанда бар.

Тәуеліз Қазақстанда үкіметтік емес ұйымдар секторының пайда болуының алдында Совет одағы кезіндегі үкіметтік емес ұйымдар тектес қоғамдық бірлестіктер жұмыс атқарған. Қоғамдық бірлестіктердің көпшілігі ХХ ғасырдың 2030 жылдары құрылды және олар сол кезеңнің сауатсыздықты жою, жас мемлекеттің қорғаныс қабілетін нығайту, спортты дамыту сияқты мұқтаждықтарды қанағаттандырды. 1985 жылы қайта құру кезеңінде «Әуесқойлар және

мүдделілер бойынша клубтар туралы Ереже» қабылданды, өйткені қайта құру кезеңінде жариялылық, тәуелсіз азаматтық бастамалар қалыптасу шарттарына жауап беретін көптеген дискуссиялық клубтар пайда бола бастады. 1989 жылы «Қоғамдық ұйымдар құру тәртібі және олардың қызметі туралы» Қазақстанның Жоғарғы Кеңесі Президумының жарлығы, ал 1991 жылы «Қазақ КСР-ның қоғамдық ұйымдар туралы» Заңы қабылданды. Нақты азаматтық қоғам қалыптастыру процесі Қазақстанның тәуелсіздікке қолы жеткен жылдардан кейін басталды. 1995 жылы Қазақстандағы «Үшінші сектордың» ресми тіркелген ұйымдар саны 3500-ге жетті.

Алғашқы жылдары, яғни, 1994 жылға дейін үкіметтік емес ұйымдарды құру бейберекеттілікпен сипатталды. 1994-1997 жж. үкіметтік емес ұйымдардың сандық және сапалық жағынан өсуі байқалды. Олар осы аралықта 400-ден 1600-ге дейін жетті. Бірақ 2001 жылы олардың саны түсіп кетті. Оған басты себеп, 1998 жылы халықаралық донорлардың үкіметтік емес ұйымдарға толассыз грант беруі шектелінді. 2002 жылы 23 қаңтарда қабылданған Қазақстан Республикасының Бейкоммерциялық ұйымдарды мемлекеттік қолдау тұжырымдамасынан кейін олардың саны қазіргі таңда 5000-ға жетті. Жалпы еліміз және аймақтар бойынша үкіметтік емес ұйымдардың пайда болу хронологиясы келесі көріністі көрсетеді. Алғашқы 6 үкіметтік емес ұйымдар 1989 жылы тіркелген: Алматыда (3), Қарағандыда (2), Маңғыстауда (1). 1989-1994 жылға дейін жыл сайын 6-дан 57-ге дейін үкіметтік емес ұйымдар тіркеуден өтті. 1998 жылға дейін оларды құру жандандырылды.

Қазақстан аймақтары бойынша бөлуге қатысты үкіметтік емес ұйымдар ең көп шоғырлануы Алматы және Ақмола облысында бірдей 6 пайызды құрайды. Үкіметтік емес ұйымдардың ең көп пайызын Қарағанды облысы еншілейді, ол 11,8%. Қалған облыстарда үкіметтік емес ұйымдар саны шамамен бірдей (4% - 6%), Оңтүстік Қазақстан облысы сәл ғана алда - 7%. Үкіметтік емес ұйымдар саны ең аз облыс – Атырау облысы - 2%.

Қазір үкіметтік емес ұйымдар салаларының ішіндегі дамығандары: 1) әлеуметтік осал топтармен жұмыс істейтін үкіметтік емес ұйымдар; 2) құқық қорғау, қоршаған ортаны қорғау, қайырымдылық, денсаулық сақтау, білім беру, мәдениет, экология салалары болып табылады.

Дүние жүзіндегі кез келген елде үкіметтік емес ұйымдарды құру, тіркеу, басқару, есеп беру, салықтық және т.б. мәселелермен реттейтін заңдар олардың дамуына өз ықпалын тигізеді. Қазақстанда 1990 жылдардың басында қоғамдық ұйымдарға деген мемлекет органдарының көзқарастары өзгере бастады. 1990 жылы «Қоғамдық бірлестіктер туралы» бүкілодақтық заң, ал артынша 1991 жылы 27 маусымда «қоғамдық бірлестіктер туралы» ең алғашқы қазақстандық заң қабылданды. Қоғамдық бірлестіктер туралы заңмен қатар 1991 жылы бірқатар салалық заңдар да қабылданды. Мысалы, 1991 жылы 5 маусымда «Мүгедектердің әлеуметтік қорғалуы туралы» заңды, 1991 жылы 18 маусымда «Қоршаған ортаны қорғау туралы» заңдарды атауға болады. 1993 жылы Қазақстан Республикасының Конституциясында қоғамдық ұйымдарға арнайы 10 тарау кіргізілді, бұл тарауда мемлекеттік органдар мен лауазмды қызметкерлер қоғамдық бірлестіктердің жұмысына заңсыз араласуына сондай-ақ қоғамдық бірлестіктердің де мемлекет пен лауазмды жандардың қызметтеріне араласуына тиым салынды. 1995 жылғы Конституциясында «қоғамдық бірлестіктерді мемлекеттің қаржыландырылуына» да тиым салынады. Ал 2001 жылы «Бейкоммерциялық ұйымдар туралы» Заң қабылданды. 2002 жылдың 23 қаңтарында Қазақстан Республикасы Үкіметі бейкоммерциялық ұйымдарға мемлекеттік қолдау көрсету тұжырымдасын мақұлдады. Осы қабылданған заңдардың барлығы үкіметтік емес ұйымдардың қызметінің бір жүйеге келуіне өз әсерін тигізді.

Мемлекеттің барлық саладағы маңызды рөлін және оның қолындағы билікті мойындай отырып, біз азаматтық қоғамның қалыптасып, дамуы тек мемлекетке және оның институттарының қабылданған шешімдеріне байланысты болмайтындығын мойындауымыз керек. Азаматтық қоғамның қалыптасуы мен даму процестері үкіметтік емес ұйымдардың дамуына да байланысты екендігін ұмытпауымыз қажет. Қазақстан Республикасының Президенті Қазақстан халқына жыл сайынғы Жолдауының ішінде «азаматтық қоғам құрудағы үкіметтік емес ұйымдардың рөлін нығайту – демократияның басты элементі» деп атап көрсетті. Бұл жолдау үкіметтік емес ұйымдар мен мемлекет арасындағы өзара қатынастардың дамуына үлкен қозғау салды. 1999 жылдың 12 ақпанында Мәдениет, Ақпарат қоғамдық келісім министрлігі мен үкіметтік емес ұйымдар арасында «Үкіметтік емес ұйымдар Ақпараттық орталығы» деп аталатын орталық ашылды. Бұл орталықтың жұмысы үкіметтік емес ұйымдардың қызметіне қолдау көрсету мен мемлекеттік органдар мен үкіметтік емес

ұйымдардың өзара қатынастарын кеңейтуге бағытталды. 2003 жылдың 17 наурызында Қазақстан Республикасы Үкіметі үкіметтік емес ұйымдарды мемлекет тарапынан қолдаудың 2003-2005 жылға арналған бағдарламаларын бекітті. Азаматтық қоғам және Қазақстанның дамуы үшін үкіметтік емес ұйымдардың маңыздылығына қарамастан, олардың елдегі жұмыс істеу жағдайлары әлде қайда төмен. Мемлекет яғни оның мемлекеттік қызметкерлері үкіметтік емес ұйымдарға елеулі мән бермейді.

Қазақстанның үкіметтік емес ұйымдары негізінен шағын гранттар беру арқылы халықаралық донорлық ұйымдар қаржыландырады. 2002 жылы Қазақстанда 45-тен аса донорлық ұйымдар ұсынылды. Ең ірі үкіметтік емес ұйымдармен тұрақты жұмыс істейтіндері:

- Үкіметтік емес ұйымдар жүйесінің агентіктері;
- Европадағы қауіпсіздік және ынтымақтастық жөніндегі ұйым;
- АҚШ халықаралық даму жөніндегі агентігі
- АҚШ елшілігінің Ақпараттық қызметтері;
- Сорос-Қазақстан қоры;
- Европа Одағының делегациясы.

Көбіне донорлық ұйымдар денсаулық сақтау, білім беру, экономикалық даму, демократияландыру, кедейшілік, экология, БАҚ пен азаматтық қоғамды дамыту сияқты бағыттар бойынша көмектер көрсетеді.

Мысалы, Сорос-Қазақстан қоры қоршаған ортаны қорғау, ядролық қалдықты жою, білім, мәдениет, денсаулық сақтау салаларын қаржыландырады. Қызыл Крест, Қызыл жарты ай қоғамдағы мүгедектерге көмек, денсаулық сақтау салаларына көңіл бөледі.

Донорлық ұйымдар үкіметтік емес ұйымдар жұмысын қолдайтын қажетті механизм ретінде әрқашан жұмыс істей береді. Қоғамдық сектордың донорлық ұйымдармен ойдағыдай өзара іс-қимыл жүргізу көзқарасы тұрғысынан халықаралық ұйымдардың кадрлық саясатының маңызы зор.

Оңтүстік Қазақстан облысында азаматтық қоғамның өзіне тән даму ерекшеліктері бар. Облыстағы экономикалық тұрақсыздық, шекаралық аймақта орналасқаны, оралмандардың көп қоныстануы, экология секілді бірнеше ауыр мәселелер қоғамды тұрақсыздандырып, демократияның дамуына кедергі болып отыр. Сондықтан біз үкіметтік емес ұйымдардың қызметін қажетсінеміз. Осы Оңтүстік Қазақстан облысының азаматтарының қалыптасып келе жатқан үкіметтік емес ұйымдар туралы көзқарасын білу мақсатында 2005 жылдың 10 ақпанына 17 ақпан аралығында дейін сауалнамалық зерттеу жұмысы жүргізілді. Сауалнамаға қатысқандардың 47-сі ерлер, 53-і әйелдер. Зерттеудегі іріктеудің әлеуметтік-демографиялық сипаты көп түрлі, жан-жақты, тұрғындардың барлық әлеуметтік категориясы, жас аралық ерекшеліктері мамандық кәсібі жан-жақты қамтылған. Зерттеу жұмыстарының нәтижелерін қорыта келе, біз мына жағдайларды атап өткіміз келеді:

Біріншіден, үкіметтік емес ұйымдар жұртшылыққа кең танымал еместігіне қарамастан, қандай болғанда да жұртшылықтың сана сезімінде бар.

Екіншіден, облысымызда үкіметтік емес ұйымдардың еріктілік қызметіне араласатындар жеткілікті.

Үшіншіден, үкіметтік емес ұйымдарды мемлекеттің қаржыландыруы тиіс.

Төртіншіден, үкіметтік емес ұйымдардың ары қарай дамып, өркендеуіне бәріміз жұмылып ат салысуымыз қажет.

Қазақстандағы үкіметтік емес ұйымдардың қызметіне жүргізілген талдаудан шығатын қорытынды үкіметтік емес ұйымдар Қазақстан Республикасының қоғамдық дамуына белгілі дәрежеде, соның ішінде демократияның қалыптасуына, қоғамдық өзекті проблемаларды шешуге ықпал жасайды. Халық арасында үкіметтік емес ұйымдар олардың қызметі жөнінде ақпараттар кеңінен таратылуы қажет. Сондықтан БАҚ мен үкіметтік емес ұйымдар арасында тығыз байланыс орнатылуы керек.

Мемлекет пен үкіметтік емес ұйымдардың арасындағы байланысты нығайту мақсатында 2003 жылы қазан айында Елбасымыздың бастамасымен Азаматтық Форум болып өтті. Оның мақсаты жұртшылықты, билік органдарын елдегі үкіметтік емес ұйымдардың жұмыстарымен жете таныстыру болды. Ақпарат министрі Сауытбек Абдрахманов журналистерге үкіметтік емес ұйымдар мен мемлекет арасында тығыз байланыс орнатудың жүйесі қаралып жатқандығын мәлімдеді. Егер осындай іс-шаралар көбейіп, үкіметтік емес

ұйымдарды мемлекет тарапынан қаржыландырып отырса аталмыш ұйымдар қоғамдық маңызы бар мәселелерді шешіп, қайырымдылық акциялары мен шараларын ауқымды түрде ұйымдастырып, мемлекет пен азаматтар арасында «дәнекер» қызметін атқарар еді.

#### Әдебиет

- 1 ҚР Президентінің 18-ақпан 2005 жылғы «Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында» атты жолдауы. / Егемен Қазақстан, 19-ақпан, 2005ж.
- 2 Қазақстанның бейүкіметтік ұйымдары: кеше, бүгін, ертең./ Аналитикалық зерттеу жұмысы.- Алматы, 2001.- 10 б.
- 3 Поленкова З.Т., Вятнюк В.В. Становление гражданского общества и социальная стратификация //Социс.- 1995.-№6.- С.15.
- 4 Садыкова Н., Котова Л. Бейүкіметтік ұйымдар-Өзбекстандағы құрылым, азаматтық қоғамның негізі. Ташкент, 2000.- 14 б.

#### Резюме

В этой статье рассматривается роль НПО при развитии демократизационных процессов в Республике Казахстан.

#### Summary

This article is about Nongovernmental Organizations and their role in democratization of Kazakhstan.