

УДК 341.321(574)

Э.С. Сатыбекова

Южно-Казахстанский государственный университет им.М.Ауезова, Казахстан, г. Шымкент  
E-mail: almirasat@mail.ru

### **Инфраструктура третьего сектора Республики Казахстан: внутренняя и внешняя среда**

**Аннотация.** В статье исследуется внутренняя и внешняя среда неправительственных организаций, образующих инфраструктуру третьего сектора. Как следует из основных положений, организационная сплоченность и следование основной миссии-цели организации определяет эффективность деятельности и профессионализм лидеров и команды. Неправительственный сектор наименее формализован, наиболее мобилен, не нуждается в административных границах и в наименьшей степени меньше ограничений в выборе форм и направлений деятельности, управленческие полномочия сконцентрированы в руках узкого круга лиц, процессы организационной динамики ускорены. Неправительственный сектор сам по себе не является ресурсогенерирующим, однако, его способность к мобилизации ресурсов сравнима по мощности с другими секторами.

**Ключевые слова:** Третий сектор, инфраструктура третьего сектора, внутренняя среда НПО, внешняя среда НПО.

Сегодня в республике третий сектор составляет более 5 тысяч организаций, том числе в Южно-Казахстанской области – 500. Анализ процессов *внутри неправительственного сектора* интересен, прежде всего самим НПО – обращаясь к своим коллегам, они получают возможность наиболее достоверно оценить собственные силы, выбрать наиболее перспективные направления деятельности, подобрать приемлемые технологии. По-прежнему актуальна задача внутреннего структурирования третьего сектора – разделения организаций по сферам деятельности и по ролям внутри гражданского общества. Процессы внутренней дифференциации уже привели к выделению в общем потоке деятельности НПО «сервисных» по отношению к другим организациям функций. Одной из таких «сервисных» функций является функция саморефлексии – изучение и осмысление процессов развития. В контексте *внешней среды* анализируется репутация НПО по следующим показателям: освещение в СМИ, восприятие НПО в обществе, восприятие НПО-сектора государственными органами и бизнес-сектором, PR-связи с общественностью.

К числу приоритетных сфер научного и практического анализа относится анализ неправительственного сектора, который направлен, прежде всего, на неправительственные организации, чья деятельность ориентирована на достижение общественно значимых результатов [1]. К таким организациям относятся молодежные, детские, женские, экологические, правозащитные организации, объединения инвалидов и другие. За рамками рассмотрения в аналитической части Программы остаются профсоюзы, государственные и неправительственные организации и учреждения, потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие и дачные объединения, религиозные организации, фондовые биржи и т.п.

При анализе взаимодействий неправительственного сектора рассматриваются:

- профильные (тематические) взаимодействия неправительственных организаций с другими секторами общества;
- процессы внутренней интеграции неправительственного сектора;

- межсекторные взаимодействия на уровне инфраструктуры.

Отдельно выделяется инфраструктурная область, так как взаимодействие в этой сфере чрезвычайно важно. Существует вид неправительственных организаций, которые берут на себя задачи ресурсной поддержки других НПО, лоббируют необходимые для некоммерческого сектора законы и нормативные акты на различных уровнях власти, участвуют в нормотворческом процессе. Такие организации принято называть инфраструктурными НПО [2]. Кроме ресурсной поддержки и лоббирования интересов сектора, инфраструктурные организации содействуют установлению партнерских отношений между сообществом неправительственных организаций и властными структурами через проведение регулярных встреч лидеров НПО и представителей власти, организацию образовательных программ с участием представителей обоих секторов.

Основная роль НПО в обществе определяется:

- представлением интересов целевых групп, выражением общественного мнения;
- влиянием на политику;
- развитием гражданских инициатив;
- поддержкой демократических ценностей;
- посредничеством между обществом и различными институтами.

Рассмотрение перспектив взаимодействия НПО необходимо с точки зрения: 1) отдельных организаций (микроуровень); 2) региональных организаций (мезоуровень); 3) общественных институтов в целом (макроуровень), одним из которых и является сектор неправительственных организаций [3].

По оценке ряда специалистов, неправительственные организации Казахстана характеризуются определенной спецификой. Так, в качестве позитивного момента отмечается, что НПО, в целом, определились со своими целевыми группами, имеют четкую миссию и цели. Между тем указывается, что основную часть работы выполняет, как правило, один человек – лидер организации; для большинства членов работа в «третьем секторе» не является основной, и постоянный штат сотрудников есть лишь у ряда крупных НПО. Подавляющее количество организаций испытывают недостаток или отсутствие офисного оборудования и доступа в Интернет, что осо-

бенно негативно сказывается на распространении информации и своевременном заполнении проектных заявок. Организации, в целом, финансово нестабильны: более-менее регулярным источником ресурсов являются членские взносы, размер которых невелик. Помимо членских взносов, источниками ресурсов являются также местные и международные фонды, программы поддержки, местные органы власти и правительство. Организации пытаются налаживать внутрисекторное взаимодействие как в пределах регионов, так и в целом по республике, заключая соответствующие соглашения о сотрудничестве. Взаимодействие с органами власти, и особенно с бизнес-структурами, характеризуется как слабое. Инициатива, как правило, исходит от самих НПО. Тем не менее, постепенно идет становление институтов межсекторного социального партнерства.

Неправительственный сектор наименее формализован, наиболее мобилен, не нуждается в административных границах и в наименьшей степени зависит от их наличия. В деятельности неправительственных организаций присутствует намного меньше ограничений в выборе форм и направлений деятельности, управленческие полномочия сконцентрированы в руках узкого круга лиц, процессы организационной динамики ускорены. Неправительственный сектор сам по себе не является ресурсогенерирующим, однако, его способность к мобилизации ресурсов сравнима по мощности с другими секторами.

При анализе межсекторных взаимодействий можно выделить три возможных режима взаимодействия – конкурентный (рыночный), сетевой (партнерский) и круговой (демократичный). Каждому из этих режимов присущи свои особенные роли участников, принципы регулирования и т.п. Эти режимы предоставляют участникам взаимодействия определенные преимущества, накладывают необходимые ограничения – разные в каждом случае. В чистом виде эти режимы взаимодействия существуют только в теории, на практике же как правило, один из режимов является доминирующим. Например, несмотря на доминирование сетевого режима взаимодействия между участниками некой ассоциации НПО, при реализации отдельных проектов должна существовать иерархия подчинения в управлении проектом и, кроме того, можно го-

ворить о конкуренции между партнерами одной сети за возможность участия в реализации конкретных проектов.

При рассмотрении взаимодействий внутри секторов для неправительственных организаций наиболее приемлемой является сеть. Для органов власти – иерархия. Для бизнеса – конкуренция, рынок. Приверженность к определенному режиму сказывается и на межсекторных взаимодействиях – акторы государственного сектора стремятся строить контакты по привычной иерархической модели, а НПО – по сетевому принципу.

Для обеспечения ресурсов в деятельности отдельных неправительственных организаций могут применяться любые формы взаимодействия. Однако с точки зрения развития неправительственного сектора в целом наименее предпочтительным является практика иерархических форм взаимодействия. Их применение ведет к институциональному конфликту между ценностно-ориентированной природой НПО и вынужденно иерархическим режимом взаимодействия. Результатом такого конфликта, как правило, является перерождение или даже распад НПО или, при своевременной реакции менеджмента, прекращение взаимодействия, а значит, потеря потенциальных ресурсов и возможных выгод.

При анализе состояния и тенденций неправительственного сектора необходимо применять индикаторы и показатели – критерии уровня развития, сопоставимые со спецификой региона. К примеру, для оценки развития российских организаций был разработан следующий перечень показателей и индикаторов:

1. Количество реально действующих неправительственных организаций и динамика изменения этого показателя во времени.

2. Количество граждан, вовлеченных в деятельность неправительственных организаций в качестве участников (сотрудники, консультанты, волонтеры).

3. Степень охвата населения деятельностью неправительственных организаций (в качестве целевых групп).

4. Репутация, известность – статус неправительственных организаций в глазах населения, органов власти, руководителей коммерческих предприятий.

5. Объем, устойчивость и динамика изменений ресурсной базы неправительственных организаций.

6. Разнообразие и степень охвата различных сфер деятельности.

7. Объем накопленного опыта в решении проблем различных сфер деятельности (показатель важен не только для оценки состояния, но и для выявления перспектив обмена опытом между различными организациями).

8. Уровень активности отдельных неправительственных организаций («плотность» событий, количество мероприятий за единицу времени) в тематической и инфраструктурной сферах.

9. Идеологическая зрелость неправительственных организаций – степень распространенности идей гражданского общества, демократии, прав человека.

10. Уровень технической и технологической оснащенности.

11. Качество менеджмента в неправительственных организациях.

12. Устойчивость отдельных неправительственных организаций.

13. Значимость роли неправительственных организаций в принятии решений органами власти (данный показатель зависит и от готовности органов власти, но, тем не менее, авторы считают необходимым учитывать его в анализе).

14. Состояние внутрисекторного взаимодействия НПО.

15. Состояние межсекторного взаимодействия в тематической и инфраструктурной сферах.

Взаимодействие между тремя секторами общества необходимо, чтобы совместными усилиями решать значимые социальные проблемы. Представители каждого сектора, как правило, по-разному осознают собственную ответственность в решении этих вопросов, имеют разные возможности и ресурсы для помощи и, наконец, разные представления о самой природе социальных проблем [4]. Одним из наиболее очевидных преимуществ межсекторных взаимодействий является доступ к уникальным ресурсам каждого сектора. Так, сектор неправительственных организаций обладает прямой информацией о текущих общественных процессах, НПО способны первыми замечать назревающие проблемы, оперативно разрабатывать и внедрять экономичные способы их решения. Кроме того, НПО являются значимым каналом реализации потенциала гражданской инициативы, в силу чего их деятельность служит источником альтернативных,

независимых подходов к решению общественных проблем, источником позитивных перемен в обществе. В контексте межсекторного взаимодействия недостатками неправительственных организаций являются их индивидуализм, фрагментарность деятельности, раздробленность организаций.

Уникальными ресурсами властного сектора являются бюджетные средства, государственное имущество, стабильность и масштабность деятельности, охватывающей все население. При этом в силу своей природы властные структуры страдают инертностью мышления, бюрократизмом, слабой способностью к адаптации в условиях меняющейся социальной реальности.

Уникальными ресурсами бизнес-сектора является способность к производству материальных ценностей, способность создавать рабочие места, разнообразные управленческие технологии. Главной слабостью коммерческого сектора является его зависимость от рыночной конъюнктуры, которая может заставить бизнес идти в направлении, противоположном интересам большинства населения.

Во многом проблема межсекторных взаимодействий упирается в различные подходы к планированию, ведению и оценке деятельности. Так, в трех секторах, как правило, используются различные критерии эффективности деятельности. Для коммерческого сектора критерием эффективности служит формула «максимальная прибыль при минимальных затратах». При этом ресурсы для ведения деятельности в коммерческом секторе теоретически не ограничены из-за возможностей кредитования. В государственных (бюджетных) организациях стоит задача достижения заданных результатов («осуществление функций») при заданных ресурсах (бюджетное финансирование). «Нулевой принцип» бюджетирования совсем не способствует как повышению результативности, так и экономии средств. Неправительственные организации, как и властные структуры, как правило, имеют ограниченные ресурсы (бюджет). Выступая носителями повседневных человеческих проблем, НПО вынуждены постоянно стремиться к повышению своей результативности. Таким образом, общая формула эффективности НПО заключается в достижении максимального результата при заданных ресурсах.

В организациях трех секторов складываются различные организационные культуры, что также не способствует взаимопониманию между ними. Так, в большинстве коммерческих организаций складывается культура, ориентированная вовне и стремящаяся к максимизации коммерческой выгоды. В большинстве властных структур господствует бюрократическая культура, для которой стабильность и постоянство важнее сиюминутной выгоды.

Выделить какую-либо организационную культуру, свойственную неправительственным организациям, чрезвычайно сложно. Отдельные НПО в ходе развития приобретают черты коммерческой организации – чаще это происходит с проектно-ориентированными НПО. Другие становятся похожи на государственное учреждение, что наиболее естественно для организаций, ориентированных на властные структуры и бюджетные источники ресурсов. Третьи становятся исследовательскими структурами и разрабатывают интеллектуально емкие продукты и услуги, а достижение прикладных результатов становится менее значимым.

Поэтому устойчивые и результативные межсекторные взаимодействия происходят только в том случае, если при их планировании и осуществлении учитываются индивидуальные и секторальные особенности и интересы организаций-участников.

Таким образом, интегральным показателем развития сектора неправительственных организаций является уровень межсекторного взаимодействия, определяемый следующими основными показателями:

- Организационный потенциал (количество и состав НПО, динамика и предпосылки изменения количества организаций, активность и устойчивость отдельных организаций).
- Направления деятельности НПО. Взаимодействие с целевыми группами (направления деятельности организаций, спектр предоставляемых услуг, степень охвата целевых групп).
- Финансовая стабильность (структура и объем доходов, взаимодействие с донорами).
- Репутация (имидж НПО в СМИ, восприятие органами власти, коммерческими организациями, населением, внутри третьего сектора).
- Инфраструктура сектора. Внутрисекторное взаимодействие НПО (центры поддержки НПО,

координация деятельности третьего сектора, внутрисекторное сотрудничество).

• Межсекторное взаимодействие НПО. Влияние на решение властей (взаимодействие с властью и бизнесом, значимость роли неправительственных организаций в принятии решений органами власти).

Тематическими сферами перспективного взаимодействия НПО Республики Казахстан являются:

1) экология, защита окружающей среды (совместный мониторинг состояния окружающей среды, проекты в области экологического образования, повышения значимости экологической проблематики в глазах населения, содействие устойчивому развитию территорий);

2) права человека (общественный мониторинг соблюдения прав человека, сотрудничество с международными институтами защиты прав человека);

3) государственное управление и местное самоуправление;

4) содействие повышению качества менеджмента в органах власти;

5) повышение прозрачности деятельности власти (разработка и внедрение действенных механизмов общественного контроля, обеспечение доступа граждан к информации о работе органов власти);

6) расширение практики и развитие механизмов общественного участия (на национальном и региональном уровнях государственной власти, в деятельности местного самоуправления);

7) содействие экономическому развитию (развитие малого предпринимательства, преодоление экономической отсталости сельских районов, снижение административных барьеров, налаживание экономических связей, развитие инфраструктуры экономической деятельности, в частности, туризма);

8) социальная защита населения (содействие более справедливому распределению и эффективному использованию общественных ресурсов, прежде всего, социальных расходов местных и региональных бюджетов);

9) развитие культуры (сохранение культурного разнообразия, содействие культурному об-

мену, совместные проекты в области современного искусства);

10) развитие сферы образования (повышение доступности и качества образования, распространение перспективных форм образовательной деятельности, формирование единого европейского образовательного пространства);

11) информационная сфера (повышение независимости средств массовой информации, повышение профессионализма и защищенности журналистов, информационный обмен, создание совместных информационных продуктов);

12) научно-исследовательская деятельность (содействие академическому обмену, проведение совместных конференций, симпозиумов, повышение степени научного осмысления текущих общественных процессов).

Неправительственные организации ЮКО уже вносят существенный вклад в устойчивое развитие региона, в частности, путем повышения информированности общества и активизации участия граждан в общественной жизни, реинтеграции слабозащищенных категорий населения, сохранения и приумножения культурного и природного достояния области. Вклад неправительственных организаций республики осуществляется через комплекс чрезвычайно разнообразных видов деятельности, от выполнения роли связующего звена между различными сегментами общества и органами государственной власти до оказания адресной помощи нуждающимся и организации досуга населения.

## Литература

1 Якимец В. Некоммерческий сектор в России: анализ современной ситуации. // Социальное партнерство: НПО, бизнес, СМИ. – Москва: АСИ, 2001 г.

2 Conner D.R. Managing at the speed of change. N.Y.: Villard Books, 1999. – P. 8-11.

3 Сатыбекова Э. С. Социальные механизмы реализации гендерных подходов в деятельности женских НПО РК: автореф. дисс. к. социол.н. Алматы, 2004.

4 Либоракин М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. – М.: Школа культурной политики, 1996.

Э.С. Сатыбекова

**Қазақстан Республикасының үшінші секторы инфрақұрылым:  
ішкі және сыртқы орта**

Мақалада үшінші сектор жасаушы инфрақұрылымды үкіметтік емес ұйымдардың ішкі және сыртқы орта зерттеп жатыр. Ұйымдастыру негізгі жағдайлардан шығып жатыр және ұйымдар негізгі тапсырма-мақсаттары жүру профессионализм жетекшілердің және команданың қызметтер тиімділігі анықтап жатыр.

**Түйін сөздер:** үшінші сектор, профессионализм, үкіметтік емес ұйымдар, қызмет.

E.S. Satybekova

**The infrastructure of the third sector of the Republic of Kazakhstan:  
internal and external environment**

The article studies the internal and external environment of NGOs forming the infrastructure of the third sector. As follows from the basic provisions of organizational unity and following the main mission of the target organization determines the efficiency and professionalism of the team leaders.

**Keywords:** NGO, external environment, professionalism, the efficiency.