



Научная статья
МРНТИ 04.21.51



<https://doi.org/10.32523/2616-7255-2024-149-4-226-244>

Сравнительный анализ эффективности института общественных советов Казахстана и Узбекистана

Жулдыз Давлетбаева^а, Александр Загребин^а

^аАкадемия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан

✉ a.zagrebin@apa.kz

Аннотация. Одним из ключевых направлений социальной философии является изучение взаимодействия общества и государства в контексте развития демократических институтов. Целью данной статьи является сравнительный анализ эффективности деятельности общественных советов в двух странах региона: Узбекистане и Казахстане. В частности, акцент сделан на процедуру формирования состава общественных советов. Выбор стран обусловлен общностью их прошлого, схожестью политической системы и принципов государственного управления. Для достижения данной цели различные качественные методы сбора данных: анализ действующего законодательства двух стран, результаты фокус-групп с представителями государственных органов Узбекистана и Казахстана, а также контент-анализ публикаций в средствах массовой информации за последние три года. Фокус-группы были проведены в период с августа по октябрь 2024 года, в офлайн и онлайн форматах. Проведенное исследование выявило схожесть проблем, препятствующих эффективной деятельности общественных советов. Однако, обнаружилось и определенные различия, связанные как с нормативным регулированием, так и с историческим контекстом. Результатом исследования является ряд рекомендаций по повышению вовлеченности различных категорий граждан в общественный контроль.

Ключевые слова: общественные советы; Центральная Азия; подотчетность; Казахстан, Узбекистан; гражданское общество.

Финансирование: Исследование финансировалось за счет гранта Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан АР 23490980 «Модернизация деятельности общественных советов в Центральной Азии как механизма повышения прозрачности и подотчетности государственных органов».

For citation: Davletbayeva Zh.Zh., Zagrebin A.V. Comparative analysis of the effectiveness of the institute of public councils in Kazakhstan and Uzbekistan. Bulletin of the L.N. Gumilyov ENU. Historical sciences. Philosophy. Religion Series. 2024. №4(149). 226-244. <https://doi.org/10.32523/2616-7255-2024-149-4-226-244>

Для цитирования: Давлетбаева Ж.Ж., Загребин А.В. Сравнительный анализ эффективности института общественных советов Казахстана и Узбекистана. Вестник ЕНУ им. Л. Гумилева. Серия: Исторические науки. Философия. Религиоведение. 2024. №4(149). 226-244. <https://doi.org/10.32523/2616-7255-2024-149-4-226-244>

Введение

В современных государствах институты общественного контроля играют важную роль в формировании политики, обеспечении прозрачности управления и усилении подотчетности государственных органов перед обществом. С точки зрения социальной философии, такие институты являются не только механизмами взаимодействия между государством и гражданским обществом, но и отражением изменения общественных ценностей, связанных с правом на участие в управлении и контроле. Одним из таких институтов являются общественные советы, которые в последние годы активно закрепились в системе государственного управления многих стран, в особенности на постсоветском пространстве. Казахстан и Узбекистан, стремясь к повышению эффективности государственного управления, внедрили общественные советы как инструмент взаимодействия государства и гражданского общества достаточно недавно, по историческим меркам. В каждом из этих стран общественные советы развиваются в схожих, но уникальных условиях, что вызывает исследовательский интерес в проведении сравнительного анализа их эффективности.

В контексте глобальных тенденций к укреплению демократических институтов и повышению участия граждан в процессах управления, институты общественного контроля, такие как общественные советы, играют ключевую роль в обеспечении устойчивого развития государств. Социальная философия подчеркивает, что вовлечение граждан в принятие решений не только усиливает демократические процессы, но и способствует формированию коллективной ответственности за будущее общества. Международные организации, включая Организацию Объединенных Наций (ООН) и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), последовательно подчеркивают значимость вовлечения гражданского общества в процессы принятия решений. В частности, Программа устойчивого развития ООН на период до 2030 года (ЦУР 16) акцентирует внимание на необходимости построения эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях. Также ОЭСР в своих рекомендациях по вопросам государственного управления и борьбы с коррупцией призывает к созданию условий для активного участия граждан в общественных консультациях и принятии решений, что является важным аспектом открытого правительства (OECD, 2017). Таким образом, рассматриваемый вопрос актуален не только на региональном уровне, но и в контексте глобальных стандартов участия граждан в управлении, для всех стран, стремящихся к демократическим реформам и повышению прозрачности государственного управления.

Исторический контекст формирования общественных советов в Казахстане и Узбекистане уходит корнями в советский период. Тогда механизмы гражданского участия и контроля были жестко централизованными, а политическая деятельность

граждан строго контролировалась. С точки зрения социальной философии, советский опыт иллюстрирует особенности репрессивной модели взаимодействия между государством и обществом, где отсутствовала реальная возможность общественного контроля. Основные функции «общественного контроля» выполнялись партийными и профсоюзными структурами, которые служили средством реализации государственной воли, а не представления интересов общества. Независимость, достигнутая в начале 1990-х, открыла новый путь для демократических преобразований и модернизации политических систем в обеих странах.

В Казахстане первые значительные усилия по созданию института общественных советов начались с периода модернизации государственного управления и адаптации к новым демократическим стандартам. В начале 2000-х годов была запущена серия реформ, направленных на улучшение взаимодействия между государством и гражданским обществом. Казахстан столкнулся с необходимостью повышения уровня прозрачности и подотчетности, что стало особенно актуально на фоне антикоррупционной повестки. Законодательная база для общественных советов в Казахстане была заложена принятием Закона «Об общественных советах» в 2015 году. Этот закон создал формальную платформу для участия граждан в обсуждении и принятии государственных решений, которая предполагала создание советов на различных уровнях — от местного до национального. Общественные советы стали инструментом общественного контроля и способом для граждан высказывать мнение по вопросам, касающимся бюджетной политики, инфраструктурных проектов и других аспектов социальной и экономической жизни. Несмотря на то, что их полномочия ограничены консультативными функциями, общественные советы в Казахстане представляют собой шаг к более демократическому управлению, особенно в условиях сильной централизации власти.

Узбекистан, как и Казахстан, вступил на путь независимости с наследием авторитарного управления. После обретения независимости в 1991 году в стране долгое время сохранялась жесткая вертикаль власти. С 2016 года Узбекистан приступил к масштабным реформам в области государственного управления, которые включали в себя элементы децентрализации и открытости. Реформы были направлены на улучшение качества жизни граждан и повышение их участия в управлении. В отличие от Казахстана, где формирование общественных советов началось раньше, в Узбекистане они появились как часть комплексной реформы государственного управления, с акцентом на прозрачность и учет интересов граждан. Схожесть заключается в том, что обе страны рассматривают общественные советы как способ модернизировать свою политическую систему и укрепить легитимность государственных институтов. Оба государства столкнулись с необходимостью вовлечения населения в принятие решений и повышения доверия к государству. Таким образом, общественные советы в Казахстане и Узбекистане представляют собой элементы более широкой программы трансформации управления, что создает возможности для повышения уровня гражданского участия и обеспечения большей прозрачности государственных процессов. С социальной философской точки зрения, эти процессы можно рассматривать как часть эволюции моделей взаимодействия между обществом и государством, направленных на обеспечение справедливости, прозрачности и ответственности.

Целью данной статьи является изучение и сопоставление функционирования института общественных советов в Казахстане и Узбекистане. Оценка их эффективности включает анализ таких факторов, как уровень вовлеченности гражданского общества в принятие решений, влияние на принимаемые государственными органами решения. Выявление сильных и слабых сторон, а также проблемных вопросов в рассматриваемых странах являются основой для рекомендаций по улучшению данного института и повышению его роли в системе государственного управления.

В статье использованы базы данных нормативных правовых актов, находящихся в свободном доступе, результаты фокус-групп с представителями общественных советов, а также данные контент-анализа новостных публикаций о работе общественных советов двух стран.

Литературный обзор

Деятельность общественных советов как мостов между правительством и гражданским обществом тесно связана с такими понятиями международного исследовательского интереса, как прозрачность, подотчетность, участие граждан. Все эти качества присущи концепциям надлежащего управления и открытого правительства (Graham et al., 2003). Надлежащее управление предполагает как учет граждан в принятии политических решений, так и непосредственное участие общества в деятельности государственных органов. Это может быть реализовано напрямую либо косвенно через легитимные посреднические институты (Herasymiuk et al., 2020; Zahran et al., 2023). Общественные советы и другие неправительственные организации со свойственными функциями и задачами, выступают в качестве подобных институтов во многих странах мира. Изучение международной литературы показывает, что в ряде стран давно существует практика функционирования городских советов или аналогичных общественных структур, предназначенных для консультирования властей по ключевым вопросам развития территорий. Например, в Европе городские советы (city councils) имеют долгую историю, особенно в странах с развитой демократической системой, таких, как Великобритания, Германия и Франция, где местные органы власти активно взаимодействуют с населением через эти структуры, обеспечивая участие граждан в формировании политики на уровне городов и регионов (Heinelt, Hlepas, 2006; Denters, Rose, 2005).

В исследованиях, посвященных деятельности городских советов, можно выделить такое направление анализа, как прозрачность, раскрытие информации.

Гандия Х.Л., Марраи Л., Уге Д. (2016) на примере городов Испании посредством контент-анализа изучают активность использования социальных сетей городскими советами и приходят к выводу о прямой взаимосвязи такой активности с уровнем цифровой прозрачности. Авторы также отметили сосредоточенность городских советов с высоким рейтингом раскрытия информации на вопросах продвижения, нежели на повышение доступности управленческих сведений. Важность и сложность вопроса коммуникаций между властями и гражданами обсуждается в другом исследовании контента интернет-ресурсов испанских городских советов. По результатам исследования

обнаруживается ряд недостатков в работе городских муниципалитетов по реализации законодательства о прозрачности (Rebollo et al., 2017). Диагностированию состояния пассивной прозрачности и соблюдения соответствующих законодательных норм самими городскими советами посвящено исследование городов Бразилии. На базе социологического опроса авторы обнаруживают нарушение требований закона в части обеспечения пассивной прозрачности большинством городских советов (84,81%), что может быть объяснено недостаточным развитием активности общества на текущий момент (Raupp, Pinho, 2016).

Другим направлением анализа городских советов как институтов участия граждан в управлении государством является состав данных структур.

Растущий интерес молодежи к политике и делам государства выражается в возрастающем представительстве данной категории граждан в общественных организациях. Однако в странах с восточной культурой данная тенденция сдерживается рядом факторов. Одним из таких факторов является менталитет, когда молодые люди не воспринимаются достаточно зрелыми и опытными для принятия решений со стороны более старшего поколения. С другой стороны, низкая осведомленность о своей роли как граждан не способствует членству молодежи в добровольных организациях (Gökçe-Kızılkaya, Onursal-Beşgül, 2017). Подобный образ отстраненной, неспособной молодежи может поддерживаться в разных обществах и на различных уровнях, включая средства массовой информации, профессиональную сферу и науку (Checkoway et al., 2005). Тем не менее вовлеченность более молодого поколения в институты гражданского общества могут принести качественные изменения в жизнь всего общества (Checkoway, 2012). Механизмы участия молодежи в управлении государством могут дать существенный толчок для развития не только в городах, но и сельских территориях. Это может быть обеспечено как через получение актуальной информации о нуждах граждан, так и через капитализацию самой сельской молодежи (Trivelli, Morel, 2021).

В постсоветских странах наблюдается практика, где общественные советы стали важным элементом реформирования системы государственного управления и повышения прозрачности на этапе переходного периода. В Казахстане, России, Узбекистане и других странах общественные советы развиваются как институциональный механизм, призванный наладить коммуникацию между гражданским обществом и государством (Kamilsoy, 2022; Krainii, 2021; Knox, Janenova, 2018). Их деятельность направлена на обеспечение гражданского контроля, консультации по вопросам государственной политики и мониторинг решений органов власти. Основные функции общественных советов включают в себя обеспечение прозрачности принятия решений, предоставление консультаций правительственным органам, мониторинг и оценку исполнения государственных программ, а также содействие диалогу между обществом и государством. Эти функции во многом схожи с функциями городских советов в западных демократиях, где главной задачей является обеспечение участия граждан в процессе управления на местном уровне.

Однако, несмотря на схожие цели и задачи, различия между общественными советами постсоветских стран и западных городских советов заключаются в степени их влияния

и независимости. В западных демократиях эти институты, как правило, обладают более широкими полномочиями и реальной способностью влиять на принятие решений. В постсоветских странах общественные советы часто ограничены в своих функциях, что связано с политическими и институциональными особенностями данных государств, а также с различиями в уровнях развития гражданского общества (Shlykov, 2021).

Таким образом, обзор литературы свидетельствует о высоком исследовательском интересе к анализу деятельности общественных советов. При этом предметом обсуждения являются вопросы открытости и информационной активности, полномочий и состава общественных советов. Кроме того, специфика деятельности общественных советов в западных и не западных обществах может существенно различаться ввиду различий в развитии самого гражданского общества, менталитета и других объективных и субъективных факторов. В этом плане данное исследование вносит свой вклад в изучение контекста и эффективности деятельности общественных советов региона Средней Азии. Как видно из обзора, при исследовании деятельности структур, выполняющих роль общественных советов в разных странах, важными источниками данных, среди прочих, являются социологические исследования и интернет-контент.

В этой связи ставятся следующие исследовательские вопросы:

Каковы ключевые сходства и различия в правовом регулировании общественных советов в Казахстане и Узбекистане?

Какие правовые факторы сдерживают эффективное функционирование общественных советов в Казахстане и Узбекистане?

Методология

Для проведения анализа законодательства Казахстана и Узбекистана по вопросам, связанным с функционированием общественных советов, использован метод сравнительного права (comparative law method). Этот метод предполагает систематическое сопоставление положений правовых норм двух государств с целью выявления их схожих и отличительных черт (Samuel, 2014). В сравнении двух стран использованы рекомендации Eberle (2011) в части принятия во внимания возможных различий в культурных особенностях и правоприменительной практике. В качестве источников нормативных правовых документов использованы электронные базы данных: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан LexUz и Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Эти ресурсы позволили получить доступ к актуальной информации о правовом регулировании, предоставляя тексты нормативных документов, которые анализировались с учетом их актуальности и соответствия законодательным изменениям.

Для перепроверки полученных результатов и углубленного анализа правоприменительной практики были использованы качественные методы сбора данных, включающие контент-анализ и фокус-группы. Эти методы дополняли результаты формального правового анализа, способствуя более полному пониманию особенностей работы общественных советов в Казахстане и Узбекистане.

Контент-анализ

Контент-анализ проводился с использованием системы поиска Google Search и раздела News. Запрос «общественные советы в Казахстане» был сформулирован на русском языке с ограничением временного периода за последние три года, чтобы обеспечить актуальность собранных данных. Из 53 найденных результатов 16 сообщений были признаны релевантными и подвергнуты дальнейшему анализу. Сообщения классифицировались по эмоциональной окраске (негативные, позитивные, нейтральные) и по характеристикам, отражающим гражданское участие в антикоррупционных инициативах. Такой подход позволил выявить и систематизировать восприятие общественных советов в обществе и медиасреде, а также выявить ключевые проблемы и достижения, с которыми они сталкиваются.

Фокус-группы

Фокус-группы проводились в 2024 году с членами общественных советов Казахстана и Узбекистана. Цель фокус-групп заключалась в получении первичных данных об эффективности взаимодействия общественных советов с государственными органами и анализе практических аспектов их деятельности. Встречи организовывались по полуструктурированному сценарию с четырьмя основными категориями вопросов:

– *Степень влияния на решения государственных органов* – вопросы были направлены на оценку реальной степени воздействия, которое общественные советы могут оказывать на государственные решения.

– *Достижения в работе общественных советов* – участники обсуждали свои успехи, оценивая выполненные проекты и программы.

– *Препятствия в процессе деятельности* – рассматривались сложности, с которыми сталкиваются общественные советы, включая административные, юридические и организационные проблемы.

– *Предложения по улучшению работы* – участники делились идеями и рекомендациями для повышения эффективности работы общественных советов.

Фокус-группы позволили получить ценные данные о реальных проблемах и успешных инициативах в работе общественных советов, выявить ключевые области для дальнейших изменений, а также уточнить уровень интеграции общественных советов в систему государственного управления. Этот подход предоставил более полное понимание того, как правовые нормы воплощаются на практике и насколько успешно общественные советы справляются с возложенными на них задачами в различных условиях.

Результаты и обсуждение

Прежде, чем проводить анализ нормативной правовой базы деятельности общественных советов, обратимся к контексту становления и развития данного института. С точки зрения социальной философии, институты общественного контроля и самоуправления являются отражением глубинных социальных и культурных ценностей, которые определяют взаимоотношения между индивидом, обществом и властью.

Традиционно в Казахстане и Узбекистане общественный контроль и самоуправление играли значительную роль в общественной жизни, а традиции коллективного принятия решений уходят корнями в далекое прошлое. Эти традиции отражались в таких институтах, как махалли, курултай и советы, которые, как и современные общественные советы, обеспечивали связь между населением и местной властью, содействовали разрешению конфликтов и поддержанию порядка в сообществе. Подобные институты демонстрируют, как коллективное принятие решений способствует укреплению социальной сплоченности, обеспечению справедливости и поддержанию баланса интересов.

В Узбекистане махалли были важными социальными единицами, исполнявшими как административные, так и общественные функции. Махалли занимались организацией мероприятий, решением бытовых вопросов и регулированием социальных норм, а также обеспечивали поддержку уязвимым группам населения. Эти сообщества создавали атмосферу коллективной ответственности и играли роль своеобразных местных судов, помогая разрешать споры и конфликты (Sievers, 2002). Такая система местной самоорганизации способствовала формированию социальной ответственности и усилению взаимодействия внутри сообществ.

На территории Казахстана и в других кочевых сообществах Центральной Азии другая форма местной самоорганизации – курултай – представляли собой народные собрания, на которых решались вопросы, затрагивающие весь род или племя. Курултай, проводившиеся при участии старейшин, были важной частью принятия политических решений и способствовали социальному контролю и поддержанию порядка в сообществе (Uljaeva et al., 2020). В этих собраниях обсуждались вопросы военной безопасности, торговли, распределения ресурсов, что обеспечивало определённый баланс между властью и сообществом. С позиции социальной философии, подобные механизмы общественного взаимодействия можно рассматривать как прообраз современных демократических институтов, где коллективное участие укрепляет социальные связи и формирует культуру взаимной ответственности.

В обеих странах уважение к старейшинам имело важное значение для управления на местном уровне. Аксакалы в Казахстане и Узбекистане играли ключевую роль в решении конфликтов и установлении порядка, часто принимая на себя роль посредников в конфликтах и моральных наставников. Такие структуры поддерживали устойчивость общественного порядка на локальном уровне и делали население активным участником процесса принятия решений.

Современные общественные советы в Казахстане и Узбекистане во многом продолжают традиции местного самоуправления и общественного контроля, адаптируя их под требования времени. Законодательные реформы последнего десятилетия в обеих странах способствовали развитию институтов общественного участия и открытости.

В целях структурирования процесса проведения сравнительного правового анализа, в нормативной правовой базе были изучены положения, характеризующие следующие категории деятельности общественных советов (Рисунок 1):

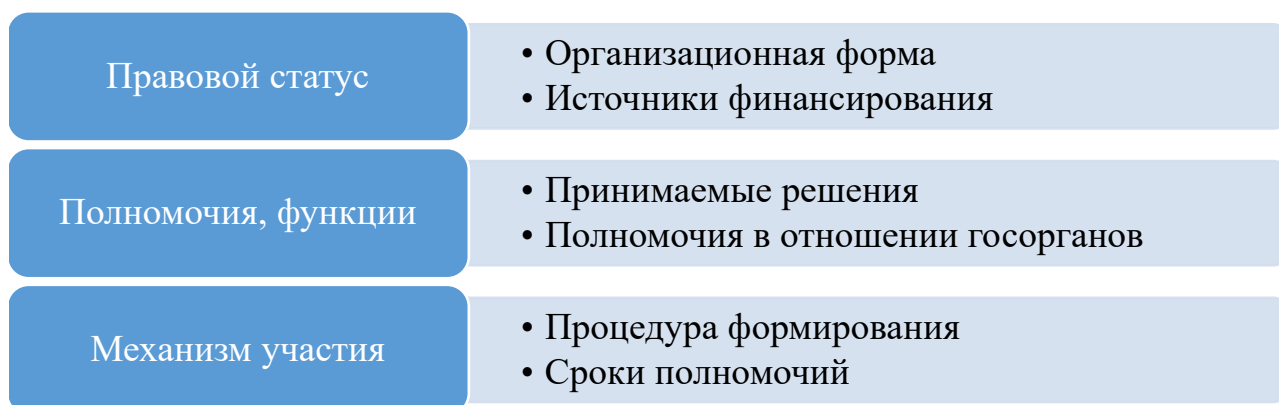


Рис. 1. Критерии проведения сравнительного правового анализа.

Примечание: составлено авторами.

Основными документами, подвергнутыми сравнительному анализу, являются Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» (ЗРК) и Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по организации деятельности общественных советов при государственных органах» (ПП РУ) (Таблица 1).

Республика Казахстан	Республика Узбекистан
Организационная форма общественных советов	
Консультативно-совещательные, наблюдательные органы при государственных органах (Статья 1 ЗРК)	Постоянно действующие консультативно-совещательные органы при государственных органах (п.3 ПП РУ)
Источники финансирования общественных советов	
Деятельность членов на общественных началах (Статья 4 ЗРК)	Деятельность на общественных началах (п.3 ПП РУ)
Характер принимаемых общественными советами решений	
Рекомендация в государственный орган, субъект квазигосударственного сектора (Статьи 4-5 ЗРК)	Решение рекомендательного характера (п.5 Типового положения, утвержденного ПП РУ)
Процедура формирования состава общественных советов	
Формируется рабочей группой смешанного состава, которая утверждает количественный состав ОС и проводит конкурс (Статьи 8-9 ЗРК)	Создается решением руководителя государственного органа (п.4 Типового положения, утвержденного ПП РУ)
Качественный состав общественных советов	
Гражданин страны, достигший восемнадцати лет, а также на местном уровне – постоянно проживающий в пределах соответствующей административно-территориальной единицы (Статья 10 ЗРК)	Ветераны труда, образцово служившие в государственном органе, авторитетные граждане, имеющие большой практический опыт в отраслях общественной деятельности, а также представители негосударственных

	некоммерческих организаций, средств массовой информации и других институтов гражданского общества (п.13 Типового положения, утвержденного ПП РУ)
Количественный состав	
Центральные государственные органы – 15-30, местные исполнительные органы – определяется уполномоченным органом, субъекты квазигосударственного сектора – 10-15 (Статья 9 ЗРК). Доля представителей гражданского общества в составе общественных советов – не менее двух третей (Статья 1 ЗРК)	Число членов общественных советов не ограничено
Сроки полномочий	
3 года (Статья 9 ЗРК)	3 года (п.14 Типового положения, утвержденного ПП РУ)

Таблица 1. Сравнительный анализ основных критериев деятельности общественных советов в Республике Казахстан и Республике Узбекистан.

Примечание: составлено авторами на основе законодательства Республики Казахстан и Республики Узбекистан.

Рассматривая законодательную базу двух стран, можно отметить схожесть юридической терминологии, принципов организации деятельности общественных советов. В обоих случаях общественные советы являются структурами, создаваемыми при государственных органах, функционирующих на общественных началах, с основной формой деятельности – решение рекомендательного характера. Сроки избрания членов общественных советов совпадают (3 года).

При этом наиболее значимыми различиями являются:

- отсутствие ограничения в количестве членов общественных советов в Узбекистане (в Казахстане законодательно лимитировано);
- конкурсный отбор членов общественных советов в Казахстане (в Узбекистане состав утверждается госорганом).

В качественном составе общественных советов двух стран формально отсутствуют ограничения для участия различных категорий граждан, однако в законодательстве Узбекистана указано на приоритет более опытных представителей гражданского общества, в т.ч. ветеранов труда (Таблица 1).

Хотя в законодательстве двух стран формально ограничений для членства в общественных советах не существует, фактическое распределение участников в пользу более старшего поколения. Как было отмечено Чековой Б. (2012), вовлечение молодежи может принести качественные изменения в работу общественных советов, однако в контексте рассматриваемых стран есть свои особенности. Как свидетельствуют результаты экспертных опросов (отраженные в Национальном докладе о деятельности

общественных советов за 2023 год), в Казахстане вопрос возрастной квоты вызывает споры. Сторонники привлечения молодежи в общественные советы говорят о новом взгляде, отходе от традиционности, большей энергии.

«...Раз уж мы хотим новый взгляд, надо дать возможность молодым прогрессивным людям, а не тем закономерным людям, которые не хотят свое менять, привыкли все приватизировать, которые привыкли все под себя...» (Участник экспертного интервью).

Противники данной инициативы приводят контраргументы в пользу необходимости опыта.

«Все-таки опыт – это то, чего у молодежи нет, поэтому этот опыт очень важен, и вот какая-то преемственность тоже должна быть» (Участник экспертного интервью).

Участники фокус-группы членов общественных советов Узбекистана отметили возрастающую активность категорий граждан, традиционно не вовлеченных в государственные дела: молодежи и женщин.

«...Касательно состава – у нас и молодежь, особенно женщины, очень активны в составе общественных советов, это, наверное, эффект от нашей гендерной политики, это сейчас у нас в стране большими темпами развивается...» (Участник фокус-группы).

При проведении фокус-группы по Казахстану данный вопрос не поднимался, однако было внесено предложение, которое потенциально могло бы привлечь молодых людей в гражданскую работу:

«...Давайте сделаем так, внесите предложение, что члены общественных должны приглашаться на заседания профильных комитетов Парламента. Ну хотя бы так. Это повысит их статус сразу... Высветится то, что называется модель карьеры члена общественного совета, на что он может рассчитывать, есть молодые люди с честолубием, пусть приходят...» (Участник фокус-группы).

Анализ показывает, что, несмотря на по-прежнему сильное влияние исторического контекста в формировании общественных советов из числа представителей более старшего и опытного поколения, в обществах двух стран зреет понимание необходимости привлечения молодежи.

Для получения дополнительных данных о деятельности общественных советов двух стран был проведен контент-анализ новостных публикаций в интернет-СМИ.

Ключевой запрос	Общее количество результатов поиска	Выборка релевантных сообщений	В т.ч., количество		
			Негативные	Позитивные	Нейтральные
«Общественные советы в Казахстане»	53	16	6	4	6

Таблица 2. Характеристика новостных сообщений о деятельности общественных советов в Республике Казахстан (язык публикации – русский) за последние 3 года.

Примечание: составлено авторами на основе результатов поиска инструмента Google Search News.

Как показал анализ (Таблица 2), из общего количества результатов поиска (53) сообщения, касающиеся деятельности общественных советов в Республике Казахстан, составили 16, из которых большая часть приходится на нейтральные и негативные (12), в то время как сообщения с позитивным окрасом составили всего 4 (25%).

Контент-анализ отражает проблему отбора кандидатов в составы общественных советов, о чем свидетельствуют заголовки и содержание публикаций с негативным окрасом (Таблица 3).

№ п/п	Заголовок	Расположение	Дата публикации
Позитивные			
1.	На отчёт перед общественным советом в Алматы явился только один аким из восьми	https://bes.media/news/na-otchyot-pere-obshestvennim-sovetom-v-almati-yavilsya-tolko-odin-akim-iz-vosmi-f27ed1/	14.05.2024
2	Пропуск в акимат: как общественные советы превратились	https://ulysmia.kz/analitika/19243-propusk-v-akimat-	07.08.2023
	в «междусобойчик»	kak-obshchestvennye-sovety-prevratilis-v-mezhdusoboichik/	
3.	Общественные советы в «новом Казахстане»: что изменилось?	https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-regions-public-councils/31892255.html	13.06.2022
4.	Знакомые все лица	https://time.kz/articles/strana/2022/04/08/znakomye-vsyo-litsa	08.04.2022
5.	Гражданское общество в Казахстане долгое время находилось под контролем власти – общественник находилось под контролем власти – общественник	https://kazpravda.kz/n/grazhdanskoe-obshchestvo-v-kazahstane-dolgoe-vremya-nahodilos-pod-kontrolem-vlasti-obshchestvennik-nahodilos-pod-kontrolem-vlasti-obshchestvennik/	06.04.2022
6	Новый состав общественного совета Уральского на 40% остался прежним	https://www.uralskweek.kz/2022/03/15/novyj-sostav-obshhestvennogo-soveta-uralska-na-40-ostalsya-prezhnim/	15.03.2022

Таблица 3. Новостные сообщения о деятельности общественных советов в Республике Казахстан с негативным окрасом за последние 3 года.

Примечание: составлено авторами на основе результатов поиска инструмента Google Search News.

В частности, указывается на несправедливые решения при формировании состава общественных советов (п. 4, Таблица 3), связанные с изъянами в действующем законодательстве. Так, к примеру, отсутствие регламентации отбора членов рабочей группы по формированию состава общественных советов (в части количества).

Если обратиться к законодательству Республики Казахстан, порядок формирования рабочей группы по формированию общественного совета определен Статьей 8 ЗРК. Согласно нормам статьи, на республиканском уровне состав рабочей группы утверждается руководителем государственного органа, на местном уровне – председателем соответствующего маслихата. При этом отсутствуют требования по количеству членов рабочей группы, имеется только указание на необходимое соотношение представителей от гражданского общества (п.4 Статьи 8). Таким образом, руководитель государственного органа или председатель маслихата имеют приоритетное право утверждения количества и состава рабочей группы на свое усмотрение, что, в конечном итоге, влияет на последующий процесс избрания членов общественного совета.

Другое новостное сообщение подтверждает данный вывод (п.6, Таблица 3). Автором новости перечисляются лица, сохранившие членство в обновленном общественном совете местного исполнительного органа (40 процентов старого состава), из которого можно заключить об отсутствии реальной конкуренции и гражданской инициативы со стороны простых граждан. В контексте создания видимости общественного контроля, аффилированности с государственными структурами обсуждается деятельность членов общественных советов и в других новостных сообщениях (к примеру, п.2, п.3, Таблица 3).

Далее был проанализирован новостной контент Республики Узбекистан. Аналогичный поисковый запрос не выявил негативных публикаций, релевантные новости (с позитивным окрасом), связанные с деятельностью общественных советов, представлены в Таблице 4.

№ п/п	Заголовок	Ссылка на публикацию	Дата
1.	Общественный совет при хокимияте Ташкента преобразован. Хоким пригласил «неравнодушных» блогеров	https://www.gazeta.uz/ru/2022/08/24/public-council/	24.08.2022
2	Реформы в Узбекистане основаны на принципе «Чем сильнее общественный контроль, тем более гуманным, свободным и справедливым является государство»	https://avesta.tj/2024/07/23/reformy-v-uzbekistane-osnovany-na-printsipe-chem-silnee-obshhestvennyj-kontrol-tem-bolee-gumannym-svobodnym-i-spravedlivym-yavlyaetsya-gosudarstvo/	23.07.2024
3	Участие институтов гражданского общества в реализации реформ: опыт и достижения Узбекистана	https://avesta.tj/2024/01/24/uchastie-institutov-grazhdanskogo-obshhestva-v-realizatsii-reform-opyt-i-dostizheniya-uzbekistana/	24.01.2024

Таблица 4. Новостные сообщения о деятельности общественных советов в Республике Казахстан с негативным окрасом за последние 3 года.

Примечание: составлено авторами на основе результатов поиска инструмента Google Search News.

Отсутствие негативно окрашенных новостных публикаций касательно деятельности общественных советов не может наверняка свидетельствовать об отсутствии проблематики (возможно, влияют факторы более строгого контроля новостных СМИ, статус общественных советов как нового для страны института и т.д.). Тем не менее, в совокупности рассмотренных данных можно заключить, что возможностей для участия простых граждан в общественных советах государственных органов в Узбекистане больше, чем в общественных советах при государственных и квазигосударственных структурах Республики Казахстан.

На рассмотренном примере порядка формирования общественных советов в Казахстане и Узбекистане можно заключить, что гражданская активность в последнем имеет больший потенциал. Несмотря на отсутствие конкурсных процедур при формировании состава общественных советов, отмечается большее разнообразие групп граждан, желающих и участвующих в данной деятельности. Исторически Узбекистан имеет более развитые и существующие на сегодняшний день альтернативные институты гражданского участия, примером которых являются махалли.

«...Есть схожесть в этом вопросе, есть разные подходы. У махалли сход граждан, у них сформировано изначально выбор аксакала. Помимо того, у них есть свои разные комиссии. В этом плане у них есть возможность рассматривать более конкретные тематики, касающиеся жизни махалли. С другой стороны, грубо говоря, вот эта деятельность махаллинских комиссий, комитетов, самой структуры, она формируется через отдельный закон, постановление. Вся их деятельность регламентирована. ОС в этом плане более свободны, они могут обсуждать вопросы экологии, завтра здравоохранения. Это более масштабный формат, район, область, или какой-то регион. Есть и схожесть, и различия...» (Участник фокус-группы).

Заключение

Целью данной статьи было изучение правовых основ функционирования института общественных советов в Казахстане и Узбекистане для ответа на ряд исследовательских вопросов.

Результаты исследования показали, что принципиальными различиями в процедуре отбора состава общественных советов двух стран являются наличие/отсутствие конкурсных процедур, а также установленные/не предусмотренные ограничения по количеству участников общественных советов. Несмотря на то, что для при формировании ОС Республики Узбекистан не предусмотрена конкурсная процедура (назначение производится руководителем государственного органа), отсутствие ограничений в количестве участников предоставляет больше возможностей для различных категорий гражданского общества.

В рамках данного исследования была исследована лишь часть нормативной правовой базы. Также необходимо учитывать то, что общественные советы Казахстана и Узбекистана находятся на разных стадиях развития (связано с разными сроками

внедрения института). Тем не менее, выводы исследования позволяют получить некоторые уроки для разработчиков политики государственного управления. В частности, сочетание конкурсного отбора с неограниченным числом участников. Такая комбинация позволяет учесть позитивные аспекты обеих систем, обеспечивая инклюзивность и открытость, одновременно гарантируя объективный отбор наиболее квалифицированных участников. Это создает возможность для более качественного гражданского контроля. Также важно расширять нормативное регулирование, касающееся стандартов и полномочий общественных советов, особенно в части механизмов отчетности и подотчетности перед гражданами.

Вклад авторов:

Давлетбаева Ж.Ж. – является первым автором, определившим дизайн данного исследования, управляла данными и проводила анализ.

Загребин А.В. – участвовал в анализе данных и редактировал окончательную версию статьи.

Конфликт интересов

Авторы этой работы заявляют, что у них нет конфликта интересов.

Список литературы:

Checkoway B. *Youth participation and community change*. Routledge, 2012. 256 p.

Checkoway B., Allison T., Montoya C. *Youth participation in public policy at the municipal level*. Children and youth services review. 2005. Vol. 27. №. 10. P. 1149-1162.

Denters S.A.H., Rose L.E. *Comparing local governance*. Trends and developments. Palgrave Macmillan, 2005. 312 p.

Eberle E.J. *The methodology of comparative law*. Roger Williams UL Rev. 2011. Vol. 16. P. 51.

Gandía J.L., Marrahi L., Huguet D. *Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils*. Government information quarterly. 2016. Vol. 33. №. 1. P. 28-39.

Gökçe-Kızılkaya S., Onursal-Besgül Ö. *Youth participation in local politics: City councils and youth assemblies in Turkey*. Southeast European and Black Sea Studies. 2017. Vol. 17. №. 1. P. 97-112.

Graham J., Plumptre T.W., Amos B. *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance, 2003. Vol. 15. P. 6.

Heinelt H., Hlepas N.K. *Typologies of local government systems. The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 21-42.

Herasymiuk K. et al. *Principles of integrity and good governance in public administration*. International Journal of Management. 2020. Vol. 11. №. 4. P. 545-555.

Kamilsoy N. *Rethinking public councils in Azerbaijan*. Baku Research Institute (BRI). 2022. URL: <https://bakuresearchinstitute.org/en/rethinking-public-councils-in-azerbaijan/>.

Knox C., Janenova S. *Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy?* Central Asian Survey. 2018. Vol. 37. №. 2. P. 305-321.

Krainii P. *Public Councils as a Legal Form of Partnership between the State and Its Citizens*. Logos, universality, mentality, education, novelty. Section: Law. 2021. Vol. 9. №. 1. P. 96-117.

OECD. (2017). Recommendation of the Council on Open Government. OECD Publishing, Paris. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

Raupp F.M., Pinho J.A.G. *Review of passive transparency in Brazilian city councils*. Revista de Administração (São Paulo). 2016. Vol. 51. №. 3. P. 288-298.

Rebolledo M., Zamora-Medina R., Rodríguez-Virgili J. *Transparency in citizen participation tools and public information: A comparative study of the Spanish city councils' websites*. Profesional de la Información. 2017. Vol. 26. №. 3. P. 361-369.

Samuel G. *An introduction to comparative law theory and method*. Bloomsbury Publishing, 2014. T. 11. P. 230.

Shlykov P. *Non-western model of civil society in the Middle Eastern context: Promises and discontents*. Russia in Global Affairs. 2021. Vol. 19. №. 2. P. 134-162.

Sievers E.W. *Uzbekistan's mahalla: from Soviet to absolutist residential community associations*. Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 2002. Vol. 2. P. 91.

Trivelli C., Morel J. *Rural youth inclusion, empowerment, and participation*. The Journal of Development Studies. 2021. Vol. 57. №. 4. P. 635-649.

Uljaeva S. et al. *The Place of Kurultai in Government Perfection in the Empire of Amir Temur*. International Journal of Psychosocial Rehabilitation. 2020. Vol. 24. №. S1. P. 409-416.

Zahran W.S., Terada A., Saengsroi J. *Implementation of Good Governance Principles in Improving Public Services: A Case Study of the Ministry of Education and Culture*. Ilomata International Journal of Social Science. 2023. Vol. 4. №. 1. P. 119-131.

Министерство культуры и информации Республики Казахстан. Национальный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/documents/details/574387?lang=ru> (дата обращения: 25.05.2024).

Жулдыз Давлетбаева^а, Александр Загребин^а

^аҚазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы,
Астана, Қазақстан

Қазақстан және Өзбекстан қоғамдық кеңестері институтының тиімділігін салыстырмалы талдау

Андатпа. XX ғасырдың екінші жартысы білім теориясы үшін көптеген салалардың жаңаруымен және жаңа мәселелердің туындауымен ерекшеленеді. Ақпараттық теориядағы, лингвистикадағы, кибернетикадағы, неврологиядағы серпілістер және нейропсихологиялық синдромдарды (ми жарақатынан туындаған жағдайлар) зерттеу когнитивті ғылымдарды тудырады. Сонымен қатар, позитивистік көзқарастағы философтар мен постпозитивистер арасындағы демаркация туралы даулар фонында әлеуметтік эпистемология дүниеге келді. Әлеуметтік эпистемология білім әлеуметтануынан бастау алып, философия тарихынан бастау алғанымен, философияның тиісті саласына төңкеріс жасады, инновациялық зерттеу бағдарламасын және сол арқылы жаңа зерттеу саласын туындатты. Әлеуметтік эпистемология саласындағы зерттеулер білімнің әлеуметтік-тарихи алғышарттарын экспликациялаумен ғана шектелмейді, ол тек ғылыми ғана

емес, жалпы білімді өндіру, жеткізу және тарату шарттарын нақтылауға бағытталған. Осылайша, бүгінгі таңда танымал зерттеу бағыттарының арасында куәлік білімінің гносеологиясы, эпистемикалық келіспеушілік, әртүрлілік және релятивизм, феминистік гносеология, топтық білімнің гносеологиясы және т.б. Бұл мақала элеуметтік эпистемологиядағы ең жаңа және ең ықпалды концепциялардың бірі – эпистемикалық әділетсіздіктің генезисі мен талдауына арналған. Эпистемалық әділетсіздік концепциясы негізінен білім-билік қатынасын нақтылайды, сондықтан оны постколониалдық теория, жаңа қоғамдық қозғалыстар теориясы, мәдениеттану және саясат философиясы аясында сәтті қолдануға болады. Осы тұжырымдаманың арқасында зерттеушілер жаңа концептуалды аппаратқа және заманауи проблемаларды зерттеудің тәсіліне қол жеткізе алады, олардың арасында, мысалы, «контр-сараптама» мәселелері немесе заманауи конспирациялық теориялар бар.

Түйін сөздер: элеуметтік эпистемология, эпистемикалық әділетсіздік, ізгілік эпистемологиясы, аретология, герменевтикалық әділетсіздік, респонсибилizm, релаебилizm.

Zhuldyz Davletbayeva^a, Alexandr Zagrebina^a

*^aAcademy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Astana, Kazakhstan*

Comparative analysis of the effectiveness of the institute of public councils in Kazakhstan and Uzbekistan

Abstract. One of the dynamically developing areas in public administration in most Central Asian countries is the activity of public councils, which serve as an institute of civil society and democratization. The purpose of this article is a comparative analysis of the effectiveness of public councils in two countries in the region: Uzbekistan and Kazakhstan. Specifically, the focus is on the procedures for forming the composition of public councils. The choice of countries is based on their shared historical background, similar political systems, and principles of governance. To achieve this goal, various qualitative data collection methods were employed, including an analysis of the current legislation of both countries, results from focus groups with representatives from government bodies in Uzbekistan and Kazakhstan, and content analysis of media publications over the past three years. The focus groups were conducted from August to October 2024, in both offline and online formats. The research revealed similarities in the challenges hindering the effective functioning of public councils. However, certain differences were also found, related to both regulatory frameworks and historical contexts. The outcome of this study includes a set of recommendations to enhance the engagement of various categories of citizens in public oversight.

Keywords: public councils; Central Asia; accountability; Kazakhstan; Uzbekistan; civil society.

References:

- Checkoway B. *Youth participation and community change*. Routledge, 2012. 256 p. [in English]
Checkoway B., Allison T., Montoya C. *Youth participation in public policy at the municipal level*. Children and youth services review. 2005. Vol. 27. №. 10. P. 1149-1162. [in English]

Denters S.A.H., Rose L.E. *Comparing local governance*. Trends and developments. Palgrave Macmillan, 2005. 312 p. [in English]

Eberle E.J. *The methodology of comparative law*. Roger Williams UL Rev. 2011. Vol. 16. P. 51. [in English]

Gandía J.L., Marrahí L., Huguet D. *Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils*. Government information quarterly. 2016. Vol. 33. №. 1. P. 28-39. [in English]

Gökçe-Kızılkaya S., Onursal-Besğül Ö. *Youth participation in local politics: City councils and youth assemblies in Turkey*. Southeast European and Black Sea Studies. 2017. Vol. 17. №. 1. P. 97-112. [in English]

Graham J., Plumptre T. W., Amos B. *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance, 2003. Vol. 15. P. 6.

Heinelt H., Hlepas N.K. *Typologies of local government systems*. The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 21-42. [in English]

Herasymiuk K. et al. *Principles of integrity and good governance in public administration*. International Journal of Management. 2020. Vol. 11. №. 4. P. 545-555. [in English]

Kamilsoy N. *Rethinking public councils in Azerbaijan*. Baku Research Institute (BRI). 2022. URL: <https://bakuresearchinstitute.org/en/rethinking-public-councils-in-azerbaijan/>. [in English]

Knox C., Janenova S. *Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy?* Central Asian Survey. 2018. Vol. 37. №. 2. P. 305-321. [in English]

Krainii P. *Public Councils as a Legal Form of Partnership between the State and Its Citizens*. Logos, universality, mentality, education, novelty. Section: Law. 2021. Vol. 9. №. 1. P. 96-117. [in English]

OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [in English]

Raupp F.M., Pinho J.A.G. *Review of passive transparency in Brazilian city councils*. Revista de Administração (São Paulo). 2016. Vol. 51. №. 3. P. 288-298. [in English]

Rebolledo M., Zamora-Medina R., Rodríguez-Virgili J. *Transparency in citizen participation tools and public information: A comparative study of the Spanish city councils' websites*. Profesional de la Información. 2017. Vol. 26. №. 3. P. 361-369. [in English]

Samuel G. *An introduction to comparative law theory and method*. Bloomsbury Publishing, 2014. T. 11. P. 230. [in English]

Shlykov P. *Non-western model of civil society in the Middle Eastern context: Promises and discontents*. Russia in Global Affairs. 2021. Vol. 19. №. 2. P. 134-162. [in English]

Sievers E.W. *Uzbekistan's mahalla: from Soviet to absolutist residential community associations*. Chi-Kent J. Int'l & Comp. L. 2002. Vol. 2. P. 91. [in English]

Trivelli C., Morel J. *Rural youth inclusion, empowerment, and participation*. The Journal of Development Studies. 2021. Vol. 57. №. 4. P. 635-649. [in English]

Uljaeva S. et al. *The Place of Kurultai in Government Perfection in the Empire of Amir Temur*. International Journal of Psychosocial Rehabilitation. 2020. Vol. 24. №. S1. P. 409-416. [in English]

Zahran W.S., Terada A., Saengsroi J. *Implementation of Good Governance Principles in Improving Public Services: A Case Study of the Ministry of Education and Culture*. Ilomata International Journal of Social Science. 2023. Vol. 4. №. 1. P. 119-131. [in English]

Министерство культуры и информации Республики Казахстан. Национальный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mam/documents/details/574387?lang=ru>. (дата обращения: 25.05.2024) [in Russian].

Авторлар туралы ақпарат

Давлетбаева Жұлдыз Жетпысбаевна – әлеуметтану ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Мемлекеттік саясаттың ұлттық мектебінің профессоры, Абай д., 33а, 010000, Астана, Қазақстан. <https://orcid.org/0000-0002-2271-1570>, zhuldyz.davletbayeva@apa.kz.

Загребин Александр Витальевич – докторант, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, Абай д., 33а, 010000, Астана, Қазақстан, Ақмола облысының кәсіпкерлік және өнеркәсіп басқармасы, басшысының орынбасары. <https://orcid.org/0000-0003-2418-584X>, a.zagrebina@apa.kz.

Information about authors

Zhuldyz Davletbayeva – Candidate of Sociological Sciences, Professor of the National School of Public Policy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abay Avenue, 33a, 010000, Astana, Kazakhstan. <https://orcid.org/0000-0002-2271-1570>, zhuldyz.davletbayeva@apa.kz.

Alexandr Zagrebina – doctoral student at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abay Avenue, 33a, 010000, Astana, Kazakhstan. Deputy Head, Department of Entrepreneurship and Industry of Akmola Region. <https://orcid.org/0000-0003-2418-584X>, a.zagrebina@apa.kz.

Сведения об авторах

Давлетбаева Жұлдыз Жетпысбаевна – кандидат социологических наук, профессор Национальной школы государственной политики Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, пр. Абая, 33а, 010000, Астана, Казахстан. <https://orcid.org/0000-0002-2271-1570>, zhuldyz.davletbayeva@apa.kz.

Загребин Александр Витальевич – докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, пр. Абая, 33а, 010000, Астана, Казахстан. Заместитель руководителя, Управление предпринимательства и промышленности Ақмолинской области. <https://orcid.org/0000-0003-2418-584X>, a.zagrebina@apa.kz.

Статья поступила в редакцию 26.10.2024; одобрена после рецензирования 25.11.2024; принята к публикации 30.11.2024.