

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

<sup>1</sup>Ж.Ж. Давлетбаева, <sup>2</sup>Ұ.А. Бекіш, <sup>3</sup>А.В. Загребин

## АННОТАЦИЯ

Общественные советы (ОС), созданные при государственных органах и организациях в ряде стран Центральной Азии, направлены на вовлечение гражданского общества в принимаемые государственными органами решения. Цель данной статьи – изучение и уточнение институциональной роли ОС в системе государственного управления рассматриваемого региона. В рамках исследования, опирающегося на теоретические основы и особенности функционирования подобных структур в других странах, проведен анализ эмпирических данных, полученных в ходе глубоких интервью с 47 представителями широкой общественности, включая членов ОС Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. Интервью проведены в период с октября 2024 по декабрь 2025 года. Результаты показали, что, несмотря на наличие ряда институциональных и процедурных ограничений, связанных с ограниченным влиянием ОС на принимаемые решения, данный институт играет значимую роль в системе государственного управления. В частности, ОС в Центральной Азии выступают в качестве экспертно-консультативного сообщества, способствующего восполнению экспертного вакуума, а также коммуникационного моста между государством и обществом. Тем самым, они вносят вклад в повышение качества реализации государственной политики, позволяя рассматривать ОС как функционально значимый институциональный элемент государственного управления в регионе.

**Ключевые слова:** общественные советы, гражданское участие, экспертное сообщество, государственное управление, институт.

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан

*Автор-корреспондент:*  
Загребин А.В.,  
alexandr.zagreb80@gmail.com

*Цитирование:*  
Давлетбаева Ж.Ж.,  
Бекіш Ұ.А., Загребин А.В.  
Институциональная роль  
общественных советов  
в Центральной Азии:  
эмпирический анализ //  
Адам әлемі. – 2026. – Т. 28.  
№1(107). – С. 113-122.

## Орталық Азиядағы қоғамдық кеңестердің институционалдық рөлі: эмпирикалық талдау

**Аңдатпа.** Қоғамдық кеңестер (ҚК) Орталық Азияның бірқатар елдерінде мемлекеттік органдар мен ұйымдар жанынан құрылып, азаматтық қоғамды мемлекеттік органдар қабылдайтын шешімдер процесіне тартуға бағытталған. Осы мақаланың мақсаты – қарастырылып отырған өңірдің мемлекеттік басқару жүйесіндегі ҚК-дің институционалдық рөлін зерделеу және нақтылау. Зерттеу аясында басқа елдердегі ұқсас құрылымдардың қызмет етуінің теориялық негіздері мен ерекшеліктеріне сүйене отырып, Қазақстан, Қырғызстан, Өзбекстан және Тәжікстан елдеріндегі ҚК-дің мүшелерін қоса алғанда, кең жұртшылықтың 47 өкілімен жүргізілген тереңдетілген сұхбаттар барысында алынған эмпирикалық деректерге талдау жасалды. Сұхбаттар 2024 жылғы қазаннан 2025 жылғы желтоқсанға дейінгі кезеңде өткізілді. Нәтижелер ҚК-дің қабылданатын шешімдерге ықпалының шектеулілігімен байланысты бірқатар институционалдық және рәсімдік шектеулердің болуына қарамастан, аталған институттың мемлекеттік басқару жүйесінде елеулі рөл атқаратынын көрсетті. Атап айтқанда, Орталық Азия елдеріндегі ҚК-тер сараптамалық-кеңесші қауымдастық ретінде әрекет етіп, сараптамалық вакуумды толықтыруға, сондай-ақ мемлекет пен қоғам арасындағы коммуникациялық көпір қызметін атқаруға ықпал етеді. Осылайша, олар мемлекеттік саясатты іске асыру сапасын арттыруға үлес қосып, ҚК-ді өңірдегі мемлекеттік басқарудың функционалдық тұрғыдан маңызды институционалдық элементі ретінде қарастыруға мүмкіндік береді.

**Түйін сөздер:** қоғамдық кеңестер, азаматтық қатысу, сараптамалық қауымдастық, мемлекеттік басқару, институт.

## The Institutional Role of Public Councils in Central Asia: an Empirical Analysis

**Abstract.** Public councils (PCs) established under public authorities and organizations in a number of Central Asian countries are aimed at involving civil society in decision-making processes carried out by state bodies. The purpose of this article is to examine and уточнить the institutional role of PCs within the system of public administration in the region under consideration. Within the framework of the study, which draws on the theoretical foundations and functional characteristics of similar structures in other countries, an analysis was conducted of empirical data obtained through in-depth interviews with 47 representatives of the general public, including

members of PCs in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, and Tajikistan. The interviews were carried out between October 2024 and December 2025. The results indicate that, despite the presence of a number of institutional and procedural constraints related to the limited influence of PCs on decision-making, this institution plays a significant role in the system of public administration. In particular, public councils in Central Asia function as an expert-consultative community that helps to address existing expertise gaps, while also serving as a communication bridge between the state and society. In doing so, they enhance the quality of public policy implementation, which allows PCs to be regarded as a functionally significant institutional element of public administration in the region.

**Key words:** Public Councils, Civic Participation, Expert Community, Public Administration, Institution.

## Введение

Гражданское участие в глобальной повестке рассматривается как один из компонентов эффективного, подотчетного, инклюзивного государственного управления [1]. Вовлечение граждан и представителей гражданского общества в обсуждение, разработку и мониторинг государственной политики способствует повышению доверия к государственным институтам, росту эффективности реализуемых мер в обеспечении социальных потребностей, снижению управленческих рисков. В международной практике гражданское участие реализуется через множество институциональных форм, включая участие в выборах, волонтерство и общественная работа, бюджеты участия и многие другие [2, 3, 4]. На практике, институты гражданского участия могут выполнять различные функции, такие, к примеру, как акселерация политической активности, представление интересов граждан и бизнеса, общественный контроль бюджетирования, мониторинг реализации мер государственной политики и т.д. [5, 6, 7]. При этом, их эффективность во многом зависит от институциональной структуры, политического и экономического контекста и других факторов среды, в которой они функционируют.

Актуальность исследования институциональных форм гражданского участия обусловлена их возрастающей ролью в современных системах государственного управления, ориентированных на принципы открытости, подотчетности и инклюзивности. В условиях усложнения социально-экономических процессов и роста общественных ожиданий от государства, правительства все чаще обращаются к механизмам взаимодействия с гражданским обществом не только как к инструментам легитимации принимаемых решений, но и как к источникам дополнительной информации, экспертизы и обратной связи [8]. В этом контексте анализ роли институтов

гражданского участия приобретает особое значение для оценки их вклада в повышение качества государственной политики и управленческих решений.

Для стран Центральной Азии данная проблематика имеет дополнительную актуальность в силу особенностей институционального развития, ограниченности аналитических и экспертных ресурсов государственных органов, а также сохраняющегося разрыва между формально декларируемыми и фактически реализуемыми механизмами участия. Несмотря на институционализацию ОС и их формальное закрепление в системе государственного управления, их реальная роль, функциональная нагрузка и практическая значимость остаются предметом дискуссий как в академической среде, так и среди практиков.

Существующая научная литература, посвященная институтам гражданского участия, преимущественно ориентирована на анализ моделей, сформировавшихся в странах с устойчивыми демократическими традициями, где подобные структуры рассматриваются, прежде всего, как инструменты расширения общественного влияния на процесс принятия решений [9, 10]. Вместе с тем, исследователи все чаще обращают взор на изучение институтов гражданского участия в контекстах, отличных от западных: переходных и гибридных политических режимах. В рамках данного направления исследований подчеркивается, что механизмы участия, заимствованные из демократических моделей, обладают ограниченным влиянием на управление государством в связи с отличными институциональными условиями [11, 12]. Исследования, посвященные странам Азии, Африки и постсоциалистического пространства, указывают на то, что институты гражданского участия, связываемые также с термином социальной подотчетности, нередко носят формальный или символический характер, сталкиваются с институциональными и процедурными барьерами, а также функци-

онируют в условиях асимметрии власти между государством и гражданским обществом [13, 14]. В этом контексте участие граждан рассматривается как ограниченное, управляемое или встроенное в существующие иерархические структуры государственного управления. Одновременно с этим в современной литературе развивается дискурс, согласно которому даже формы участия, инициированные «сверху» (top-down), не обязательно являются неэффективными или формальными. Ряд авторов подчеркивают, что в условиях недостаточно развитых институтов, дефицита административных и кадровых ресурсов, подобные формы участия могут приносить пользу, выполняя альтернативные функции [15, 16].

Таким образом, эффективность институтов гражданского участия все чаще рассматривается как контекстуально обусловленная и зависящая не только от степени общественного влияния на решения, но и от институциональной роли, которую данные структуры фактически выполняют в отдельно взятой системе.

ОС как институт гражданского участия получили развитие в ряде стран Центральной Азии в контексте реформ государственного управления и расширения механизмов взаимодействия государства и гражданского общества. На сегодняшний день, они функционируют в Казахстане, Узбекистане и Таджикистане, и до 2024 года активно действовали в Кыргызстане. ОС в вышеуказанных странах имеют как значительное сходство по нормативному и функциональному статусу, так и существенные различия.

Анализ исследований по Центральной Азии показывает существенную неоднородность в оценках эффективности ОС. С одной стороны, исследования фиксируют конкретные примеры успешного воздействия советов на политические решения [17], с другой – констатируют их ограниченную эффективность в целом [18]. На эффективность деятельности ОС могут влиять различные факторы, включая личный авторитет отдельных участников, уровень общественного совета (центральный, региональный) и другие [17, 18]. Несмотря на различия в нормативно-правовой базе и политическом контексте, существуют сходства в вызовах, препятствующих эффективному

функционированию ОС в разных странах Центральной Азии [19]. В целом, немногочисленные исследования, посвященные практике функционирования института гражданского участия в странах Центральной Азии, указывают на его устойчивость и воспроизводство со стороны государства, несмотря на существующие ограничения. Это формирует исследовательский парадокс: при относительно слабом формальном воздействии ОС демонстрируют институциональную устойчивость и вовлеченность в управленческие процессы, что требует более глубокого анализа их фактической роли и функций.

Целью настоящей статьи является изучение и уточнение институциональной роли ОС в странах Центральной Азии на основе эмпирических данных. В фокусе исследования находится выявление доминирующих функций ОС в системе государственного управления рассматриваемого региона, а также анализ их практического вклада в управленческие процессы.

### **Методология**

Настоящее исследование основано на качественном подходе и направлено на выявление фактической институциональной роли ОС в системе государственного управления стран Центральной Азии. Выбор метода исследования был обусловлен необходимостью получения эмпирических данных, позволяющих провести анализ существующих практик и восприятия участниками институциональной роли деятельности ОС, что сложно отследить через изучение формальных процедур и нормативной правовой базы.

Эмпирическую базу исследования составили данные, полученные в ходе глубинных полуструктурированных интервью с 47 респондентами, включая представителей гражданского общества и членов ОС Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. Глубинные интервью были проведены в период с октября 2024 года по декабрь 2025 года, в соответствии с утвержденной программой исследования, с соблюдением принципов этики проведения научных исследований и условий конфиденциальности участия.

Программа полуструктурированного интервью была разработана с учетом теоретических подходов к оценке эффективности институтов общественного участия и общественного контроля (модель Абельсон) [20], с использованием классических принципов данного метода сбора данных [21]. Вопросы интервью охватывали ключевые аспекты функционирования ОС, включая процесс их формирования, участие членов ОС в определении повестки проводимых заседаний, уровень информационной открытости, влияние рекомендаций на процесс принятия решений, практические результаты деятельности, препятствия в функционировании.

Анализ полученных данных осуществлялся методом тематического изучения, что позволило выявить повторяющиеся смысловые схемы и наиболее частые интерпретации в ответах интервьюируемых. Эмпирические результаты сопоставлялись с теоретическими

концептами гражданского участия и экспертно-консультативных структур, что обеспечило более точную интерпретацию.

### Основная часть

#### Общественные советы в Центральной Азии: правовой контекст

Институт ОС в Центральной Азии сформировался после обретения странами независимости, в рамках последующих административных реформ. Среди государств региона данные структуры на разных этапах развития были организованы в Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане и Таджикистане. На сегодняшний день ОС действуют в Казахстане, Узбекистане и Таджикистане, в то время как ОС при государственных органах Кыргызстана были упразднены в 2024 году (Таблица 1).

**Таблица 1** – Общественные советы в Центральной Азии

Страна	Статус ОС/дата образования	Уровни создания ОС	Нормативный правовой акт
Казахстан	Действующий/ 2015	Центральные государственные органы, квазигосударственные организации, местные исполнительные органы	Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»
Кыргызстан	Упраздненный/ 2014	Государственные органы (центральный уровень)	Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов»
Узбекистан	Действующий/ 2018	Государственные органы (центральный уровень)	Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по организации деятельности общественных советов при государственных органах»
Таджикистан	Действующий/ 2014	Министерство внутренних дел	Положение об Общественном совете по содействию гражданского общества реформе милиции при Министерстве внутренних дел Республики Таджикистан

Примечание: составлено авторами на основе источников [22, 23, 24, 25]

Несмотря на статус упраздненных, ОС Кыргызстана представляют исследовательский интерес с точки зрения исторического опыта и понимания механизмов функционирования. В целом, как можно наблюдать, Кыргызстан и Таджикистан стали первыми государствами в регионе, учредившие ОС. При этом в Таджикистане данный институт был разработан в

рамках реформирования органов внутренних дел, как ad-hoc инструмент. Данная практика в последующем не была распространена на другие государственные органы. Кыргызстан, напротив, институционально закрепил статус ОС во всех государственных органах центрального уровня (министерства, государственные комитеты и административные ве-

домства). Позже, с 2015 года Казахстан перенял данную практику, учредив ОС, сначала на уровне государственных органов центрального и местного уровней, а впоследствии и в организациях квазигосударственного сектора. ОС в Узбекистане были организованы в 2018 году в государственных органах (при центральных аппаратах, с распространением сферы деятельности на территориальные подразделения и подведомственные организации соответствующего государственного органа).

Таким образом, анализ становления и нормативно-правового закрепления деятельности ОС в странах Центральной Азии позволяет говорить о формировании в регионе относительно схожей институциональной модели гражданского участия. Несмотря на различия в сроках создания, уровне институционального закрепления и сфере распространения ОС, для всех рассматриваемых стран характерны их консультативный статус, зависимость от государственных органов и ограниченность формальных полномочий.

В то же время региональный опыт демонстрирует неоднородность траекторий институционального развития данного института: от частичной и отраслевой реализации (Таджикистан), через попытку системного внедрения на центральном уровне с последующим упразднением (Кыргызстан), к более устойчивым и расширенным моделям функционирования (Казахстан и Узбекистан). Данные различия указывают на высокую чувствительность ОС к институциональной среде и управленческим решениям, что делает их анализ особенно значимым не только в статике нормативных положений, но и с точки зрения фактических практик функционирования. В этой связи дальнейшее рассмотрение эмпирических данных позволяет углубить понимание реальной институциональной роли ОС в странах Центральной Азии, выходя за рамки формально закрепленного статуса.

### **Результаты эмпирического исследования в странах Центральной Азии**

Анализ данных, полученных по итогам проведения глубинных интервью, основывался на

существующих концептуальных разработках, демонстрирующих два ключевых направления исследований:

1) Существующие ограничения эффективности деятельности институтов гражданского участия, реализуемых по принципу «снизу-вверх»;

2) Институциональная значимость подобных институтов гражданского участия в системе государственного управления.

#### *Ограничения эффективности деятельности ОС*

Результаты глубинных интервью показали, что в странах Центральной Азии ОС функционируют в условиях ограниченного формального влияния на решения, принимаемые государственными органами.

Тезис о рекомендательном характере ОС был наиболее часто произносимым на вопрос об уровне фактического влияния.

«Мы рассматриваем очень много НПА. Мы даем свои рекомендации, но не знаем, как они влияют, то есть от нас уходят рекомендации и потом обратной связи нет...» (Респондент №4, Казахстан).

«Мы рекомендовали... Мы решали эти вопросы разными путями, пытались внедрять инновации. В большинстве случаев наши рекомендации оставались рекомендациями...» (Респондент №2, Кыргызстан).

«На данный момент многие рекомендации не учитываются Национальным комитетом [государственного органа] (Респондент №5, Узбекистан).

«Рекомендации общественного совета оказывают очень ограниченное влияние на разработку политики. На мой взгляд, оно очень поверхностное...» (Респондент №3, Таджикистан).

Тем самым, полномочия ОС, определенные нормативной правовой базой рассматриваемых стран, являются одним из ограничений в деятельности института. Формальное закрепление за решениями ОС рекомендательного статуса, отсутствие правовых механизмов, обеспечивающих обязательное исполнение предложений, сужает возможности данного института в части прямого влияния на процесс принятия решений. Важно отметить, что данное ограничение носит институциональный

характер и присуще всем, без исключения ОС в изучаемых странах, независимо от уровня их организации.

#### Институциональная роль ОС

Важным аргументом в изучении данного вопроса был анализ ответов респондентов касательно институциональной роли ОС. Так, респонденты из Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана указывают экспертную составляющую в функционировании ОС.

Во-первых, это связано с качественным составом ОС и квалификацией входящих в них участников:

«Практически каждый член общественного совета является экспертом в определенной области, за ним стоит общественная организация, либо группа людей, представляющих определенную категорию граждан...» (Респондент №2, Казахстан).

«Мы проводим большую работу по лоббированию определенных законов, я не вхожу в состав совета, но проводим большую работу по продвижению, мы создаем рабочие группы, межведомственные, через них оказываем экспертную помощь...» (Респондент №4, Таджикистан).

Во-вторых, профессиональная подготовка и опыт членов ОС рассматривается как важный фактор, способствующей более эффективному решению рассматриваемых вопросов:

«Если члены ОС достаточно экспертные, могут отстаивать, если госорган к ним прислушивается, то была вероятность большая [принятия предложений]...» (Респондент №9, Кыргызстан).

«Решения общественных советов поддерживаются больше, когда есть поддержка СМИ, общественности, либо поддержка международных экспертов или организаций...» (Респондент №5, Узбекистан).

Как видно из вышеуказанных ответов респондентов, о роли ОС как экспертных сообществ прямо сигнализируют представители широкой общественности Казахстана и Таджикистана, ответы респондентов Кыргызстана и Узбекистана также косвенно свидетельствуют о важности экспертной функции в деятельности ОС.

Более того, было указано на существую-

щую практику привлечения дополнительных специалистов для более эффективной работы ОС:

«Мы также выезжаем на мониторинги, привлекаем экспертов. Мы имеем на это право, набирать экспертное сообщество, неограниченное количество. Это расширение круга привлеченного сообщества. Мы не только отработываем обращения, но и вовлекаем все больше членов сообщества в решение вопросов...» (Респондент №18, Казахстан).

В Узбекистане, в свою очередь, один из респондентов отметил практику привлечения внешних экспертов для решения локальных задач:

«Если не хватает компетенции внутри ОС, мы привлекаем внешних экспертов для социологических исследований или экспертизы, и оплачиваем их услуги (Респондент №3, Узбекистан).

Это демонстрирует заинтересованность самих членов ОС в более профессиональном подходе и желании внести максимальный вклад в функционирование государственного органа, организации, или отрасли, которую они представляют. Также, о возрастающей роли ОС как экспертной структуры, говорит высказывание другого представителя Казахстана:

«Общественный совет каким-то образом начал выполнять функцию маслихатов по экспертной оценке актов, принимаемых акиматами...» (Респондент №16, Казахстан).

Другой важной функцией, по мнению опрошенных, является налаживание коммуникаций между гражданами и правительством:

«ОС – это такая площадка, которая была создана для того, чтобы наладить коммуникацию между властями и населением...» (Респондент №18, Казахстан). Несмотря на сложности, налаживание коммуникаций отмечено как одно из достижений за период функционирования ОС при государственных органах в Кыргызстане:

«Самое глобальное достижение, чего удалось добиться ОС, это изменение культуры взаимодействия госорганов с общественностью. Несмотря на то, что страна закрывается все больше, до сих пор коммуникации с чиновниками остались нормальные. Они стали

более открытыми, приходили, беседовали, выстраивали отношения» (Респондент №1, Кыргызстан).

Респондент из Таджикистана также указал на коммуникационную функцию, отмечая, что «Даже в этих условиях [ограниченной эффективности] советы выполняют важную функцию – служат каналом общения между властью и гражданами» (Респондент №7, Таджикистан).

При этом, реальные кейсы формирования повестки дня через коммуникационное звено «общество – ОС – правительство» озвучены не были. Данные по Узбекистану также не позволили идентифицировать данный канал связи как эффективно действующий и перспективный.

Более того, отдельные респонденты указали на отсутствие такой связи:

«То есть это вообще малоизвестный для населения орган, который, они не связывают со своей жизнью никаким образом...» (Респондент №19, Казахстан).

«Нет, это были возможно формальные заседания, где сам госорган какие-то вопросы обсуждал. Не было такого, что, давайте изучим чаяния населения» (Респондент №4, Узбекистан).

Результаты интервью показали, что ключевым ограничением эффективности деятельности ОС, общих для всех рассмотренных стран Центральной Азии, является их формальный статус, позволяющий государственным органам принимать решение на свое усмотрение. С точки зрения институциональной роли, комплексное изучение мнений респондентов Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана позволяет сформулировать две ключевые функции: консультативно-экспертная и коммуникативная. При этом, реализация данных функций имеет схожую динамику во всех рассматриваемых странах, хотя и с имеющимися различиями в восприятии.

### ***Обсуждение результатов эмпирического исследования***

Организованные государством, действующие в рамках формальных процедур, ОС во всех рассматриваемых странах Центральной

Азии наделены правом принятия решений рекомендательного характера. Данная правовая норма названа одним из ключевых препятствий в повышении эффективности деятельности ОС. Данные результаты согласуются с результатами других исследований по региону, к примеру, характеризующих ОС в Казахстане как форму регулируемого государством участия с ограниченной способностью воздействовать на итоговые решения государственных органов [18].

Вместе с тем, эмпирические данные позволяют предположить, что нормативное ограничение само по себе не является исчерпывающим объяснением ограниченного влияния ОС. Ряд международных исследований показывает, что даже при отсутствии формально обязательных полномочий институты гражданского участия могут оказывать существенное влияние на управленческие процессы за счет участия на ранних этапах подготовки решений, предоставления экспертных знаний и формирования рамок для обсуждения политики [10]. Следовательно, выявляемая проблема носит более сложный и многоуровневый характер, за рамками исключительно законодательных ограничений. Одним из сдерживающих факторов может быть институциональное сопротивление со стороны отдельных государственных органов. Данное противодействие может выражаться в не прямой форме, а быть результатом желания сохранить устоявшиеся управленческие практики и традиционный формат выработки решений, без внешнего вмешательства. В данном контексте ОС в Центральной Азии рискуют остаться воспринимаемыми не как полноценный компонент управленческого процесса, а как дополнительная формальная стадия согласования, не оказывающая существенного влияния на конечный результат.

Другим важным эмпирическим свидетельством является восприятие институциональной роли ОС представителями гражданской общественности. Результаты глубинных интервью показали, что ОС в странах Центральной Азии институционально встроены в государственное управление как консультационный контур. В контексте эффективности участия наблюдается функциональное смещение данной

модели гражданского участия от наделенного полномочиями участия к его консультативно-экспертным формам [10]. Подобные альянсы правительства и общественности существуют и в других странах с укладом, отличным от западной политической системы, особенно, если государственное управление осуществляется в сложных, многосторонних и информационно насыщенных системах [11]. Важно отметить, что экспертная функция ОС в целом воспринимается положительно респондентами: не как институциональная слабость, а как осознанная и наиболее реалистичная форма участия. Данную ситуацию также можно охарактеризовать как скрытую форму влияния, оказывающую влияние на содержание управленческих решений. Консультативные формы гражданского участия могут способствовать накоплению знаний и институциональному обучению государственных органов за счет обратной связи, экспертных оценок и учета контекстных факторов при разработке и реализации политики [8].

Коммуникативную роль ОС Центральной Азии, как моста между государством и обществом, в условиях ограниченного влияния нельзя недооценивать. Данная роль ОС, как институтов гражданского общества, является прямой и первостепенной, поскольку соответствует самой цели создания данных структур. Интервью показало, что ОС обеспечивают передачу запросов и сигналов граждан в адрес государственных органов, однако, не в полной мере. На это указывает фрагментарность упоминаний эффективного выстраивания коммуникаций и мнений относительно отсутствия вклада граждан в формирование повестки дня заседаний ОС. Таким образом, коммуникативная функция ОС в странах Центральной Азии по-прежнему обуславливает информационную асимметрию, тем самым, сдерживая качество артикуляции общественных интересов, и не способствуя диалогу между государством и обществом.

### **Заключение**

Целью данной статьи было изучение институциональной роли ОС в странах Центральной Азии, как механизма гражданского

участия. В совокупности, результаты позволяют сделать ряд выводов относительно особенностей функционирования данного института гражданского участия в рассматриваемом регионе.

В отличие от классических моделей участия, ориентированных на расширение общественного влияния на решения государства, повышения подотчетности и прозрачности деятельности государственных органов, ОС в странах Центральной Азии обладают ограниченным мандатом в реализации государственной политики и государственного управления. Это обусловлено как правовыми факторами, так и институциональной средой.

Кроме этого, исследование выявило две ключевых функциональные характеристики ОС в Центральной Азии – экспертно-консультативная и коммуникационная. Экспертно-консультативная функция является институционально устойчивой и востребованной в условиях ограниченных аналитических ресурсов государственных органов и высокой сложности управленческих задач. Коммуникационная функция, в свою очередь, находится на стадии своего формирования в изучаемом регионе. Она позволяет рассматривать ОС как канал взаимодействия между государством и обществом, способствующий выражению общественных запросов и снижению коммуникационного разрыва, даже при отсутствии прямого влияния на формальные решения.

Наряду с этим настоящее исследование имело определенные ограничения. Во-первых, эмпирическая база исследования была ограничена качественными данными глубинных интервью, что не позволяет экстраполировать выводы на все формы и уровни функционирования ОС без дополнительных количественных подтверждений. Во-вторых, исследование было сфокусировано преимущественно на функциональной роли ОС, тогда как вопросы их долгосрочной институциональной устойчивости и трансформации оставались за рамками анализа. В этой связи перспективным направлением дальнейших исследований представляется более глубокое изучение факторов институциональной устойчивости и уязвимости ОС, включая анализ кейсов их трансформации или прекращения

деятельности, в том числе в контексте опыта Кыргызстана. Расширение исследовательского фокуса в данном направлении позволит более полно оценить потенциал и ограничения ОС как института гражданского участия в странах Центральной Азии.

### Финансирование

Данное исследование финансировалось в рамках гранта Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (ИРН AP23490980).

### Список литературы

- 1 The Global Goals // [Электронный ресурс] URL: <https://globalgoals.org/goals/16-peace-justice-and-strong-institutions/> (дата обращения: 09.01.2026).
- 2 Theocharis Y., Van Deth J. W. The continuous expansion of citizen participation: A new taxonomy // *European political science review*. – 2018. – Vol. 10. – №. 1. – P. 139-163.
- 3 Bartocci L. et al. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions // *International Review of Administrative Sciences*. – 2023. – Vol. 89. – №. 3. – P. 757-774.
- 4 Cnaan R. A., Park S. The multifaceted nature of civic participation: A literature review // *Voluntaristics Review*. – 2016. – Vol. 1. – №. 1. – P. 1-73.
- 5 Van Stekelenburg J., Klandermans B., Akkerman A. Does civic participation stimulate political activity? // *Journal of Social Issues*. – 2016. – Vol. 72. – №. 2. – P. 286-314.
- 6 Reutener M. The role of civic participation in the South African budgeting process. – University of Pretoria (South Africa), 2015.
- 7 Cnaan R. A., Park S. The multifaceted nature of civic participation: A literature review // *Voluntaristics Review*. – 2016. – Vol. 1. – №. 1. – P. 1-73.
- 8 OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, // [Электронный ресурс] URL: <https://doi.org/10.1787/339306da-en> (дата обращения: 09.01.2026).
- 9 Warren M. E. A problem-based approach to democratic theory // *American Political Science Review*. – 2017. – Vol. 111. – №. 1. – P. 39-53.
- 10 Fung A. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future // *Public administration review*. – 2015. – Vol. 75. – №. 4. – P. 513-522.
- 11 He B., Warren M. E. Authoritarian deliberation in China // *Daedalus*. – 2017. – Vol. 146. – №. 3. – P. 155-166.
- 12 Perić A. Citizen participation in transitional society: The evolution of participatory planning in Serbia // *Learning from Arnstein's Ladder*. – Routledge, 2020. – P. 91-109.
- 13 Fox J. A. Social accountability: what does the evidence really say? // *World development*. – 2015. – Vol. 72. – P. 346-361.
- 14 Jacobsson K., Saxonberg S. *Beyond NGO-ization: The development of social movements in Central and Eastern Europe*. – Routledge, 2016.
- 15 Mansuri G., Rao V. *Localizing development: Does participation work?*. – 2012.
- 16 Alvaré B. *Conjuring Community: The Hidden Promise of Performative Participatory Governance* // *The International Journal of Interdisciplinary Social and Community Studies*. – 2024. – Vol. 19. – №. 2. – P. 155.
- 17 Makulbayeva G., Sharipova D. The Performance of Regional Public Councils in Kazakhstan // *Europe-Asia Studies*. – 2025. – P. 1-17.
- 18 Knox C., Janenova S. Public councils in Kazakhstan: a case of emergent participative democracy? // *Central Asian Survey*. – 2018. – Vol. 37. – №. 2. – P. 305-321.
- 19 Davletbayeva, Z. Z., Bekish, U. A., Zagrebin, A. V., & Raisova, L. F. Enhancing the Role of Public Councils as an Anti-Corruption Mechanism: The Case of Kazakhstan // *Вестник КазНПУ имени Абая. Серия: Социологические и политические науки*. – 2025. – Т. 89. – №. 1. – С. 68-83.
- 20 Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. P. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes // *Social science & medicine*. – 2003. – Vol. 57. – №. 2. – P. 239-251.
- 21 Boyce C., Neale P. *Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input*. – Watertown, MA : Pathfinder International, 2006. – Vol. 2.
- 22 Закон Respubliki Kazahstan ot 2 nojabrja 2015 goda № 383-V ZRK «Ob obshhestvennyh sovetah» [Law of the Republic of Kazakhstan dated November 2, 2015 No. 383-V ZRK «On Public Councils»] // [Электронный ресурс] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (Data obrashhenija: 09.01.2026). (in Russ)
- 23 Закон Kyrgyzskoj Respubliki «Ob obshhestvennyh sovetah gosudarstvennyh organov» ot 24 maja 2014 goda № 74 [Law of the Kyrgyz Republic «On Public Councils of State Bodies» dated May 24, 2014 No. 74] // [Электронный ресурс] URL: [https://www.gov.kg/ru/p/public\\_council](https://www.gov.kg/ru/p/public_council) (Data obrashhenija: 10.01.2026). (in Russ)
- 24 Postanovlenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan ot 04.07.2018 g. № PP-3837 «O merah po organizacii dejatel'nosti obshhestvennyh sovetov pri gosudarstvennyh organah» [Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan dated July 4, 2018 No. PP-3837 «On measures to organize the activities of public councils under government bodies»] // [Электронный ресурс] URL: <https://lex.uz/docs/3808835> (Data obrashhenija: 10.01.2026). (in Russ)
- 25 Polozhenie ob Obshhestvennom soвете po sodejstviju grazhdanskogo obshhestva reforme milicii pri Ministerstve vnutrennih del Respubliki Tadzhiķistan. Utverzhdeno Prikazom gruppy po pravleniju reformoj Ministerstva vnutrennih del milicii (politicheskij uroven') Respubliki Tadzhiķistan 11 oktjabrja 2014 goda za

Давлетбаева Ж.Ж., Бекіш Ұ.А., Загребин А.В.

№841 [Regulations on the Public Council for Civil Society Assistance to Police Reform under the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Tajikistan. Approved by Order No. 841 of the Police Reform Management Group of the Ministry of Internal Affairs of the Republic

of Tajikistan on October 11, 2014.] // [Elektronnyj resurs] URL: <https://www.mvd.tj/858-polozhenie-ob-obschestvennom-sovete.html> (Data obrashheniya: 09.01.2026). (in Russ)

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Жұлдыз Жетпысбаевна Давлетбаева* профессор, кандидат социологических наук, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан, email: zhuldyz.davletbayeva@apa.kz, ORCID ID 0000-0002-2271-1570
- Ұлан Абдилкаилұлы Бекіш* PhD, вице-ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан, ORCID ID 0000-0001-8979-4238
- Александр Витальевич Загребин* PhD докторант, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана, Казахстан, email: alexandr.zagreb80@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-2418-584X
- Жұлдыз Жетпісбайқызы Давлетбаева* профессор, әлеуметтану ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, Астана, Қазақстан, email: zhuldyz.davletbayeva@apa.kz, ORCID ID 0000-0002-2271-1570
- Ұлан Абдилкаилұлы Бекіш* PhD, Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының вице-ректоры, Астана, Қазақстан, ORCID ID 0000-0001-8979-4238
- Александр Витальевич Загребин* PhD докторант, Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, Астана, Қазақстан, e-mail: alexandr.zagreb80@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-2418-584X
- Zhuldyz Davletbayeva* Professor, Candidate of Sociological Sciences, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan, email: zhuldyz.davletbayeva@apa.kz, ORCID ID 0000-0002-2271-1570
- Ulan Bekish* PhD, Vice-Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan, ORCID ID 0000-0001-8979-4238
- Alexandr Zagreb80* PhD Student, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan, e-mail: alexandr.zagreb80@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-2418-584X

