



УДК: 71.25.59

Темур М. ИСАМУХАМЕДОВ,

Независимый соискатель Ташкентского государственного университета востоковедения, Ташкент, Узбекистан

E-mail: alfargoniy.uz@gmail.com, ORCID: 0009-0005-2775-3197

Под рецензией доцента Ферганского государственного университета Б. Мирзарахимова

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: УЗБЕКИСТАН И ЕВРОПА

Аннотация

В статье анализируется, как после 2016 года изменялись механизмы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в Узбекистане и в какой мере эти изменения приблизили страну к моделям встроенного общественного участия. Методологическую основу составляет сравнительный качественный анализ по трём критериям: предсказуемость правового режима, встроенность консультаций в цикл публичной политики и финансовая архитектура сектора. Показано, что инфраструктура участия расширилась при сохранении структурной асимметрии, когда государство одновременно выступает инициатором участия, регулятором и распределителем ресурсов. Сделан вывод, что следующий этап реформ связан с укреплением процедурных гарантий и снижением административной дискреции.

Ключевые слова: гражданское общество, негосударственные некоммерческие организации, общественный контроль, публичная политика, автономия сектора, Узбекистан, Европа.

DAVLAT VA FUQAROLIK JAMIYATI O'RTASIDAGI O'ZARO HAMKORLIK TAJRIBASI: O'ZBEKISTON VA YEVROPA

Annotatsiya

Maqolada 2016 yildan keyin O'zbekistonda davlat va fuqarolik jamiyati institutlari o'rtasidagi hamkorlik mexanizmlari qanday o'zgargani tahlil qilinadi. Metodologik asos uch mezonga tayangan qiyosiy sifat tahlilidan iborat: huquqiy rejimning oldindan aytilishi, konsultatsiyalarning siyosat sikliga singdirilgani va sektorning moliyalashtirish arxitekturasi. Tahlil ishtirok infratuzilmasi kengayganini, biroq davlat bir vaqtda ishtirok tashabbuskori, tartibga soluvchi va resurs taqsimlovchi bo'lib qolayotgani sababli tarkibiy nomutanosiblik saqlanayotganini ko'rsatadi. Xulosa shuki, navbatdagi bosqich protseduraviy kafolatlarni kuchaytirish va ma'muriy diskretsiyani kamaytirish bilan bog'liq.

Kalit so'zlar: Fuqarolik jamiyati, nodavlat notijorat tashkilotlari, jamoatchilik nazorati, ommaviy siyosat, sektor mustaqilligi, O'zbekiston, Yevropa.

THE EXPERIENCE OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY: UZBEKISTAN AND EUROPE

Annotation

The article analyses how the mechanisms of interaction between the state and civil society institutions in Uzbekistan changed after 2016 and to what extent these changes brought the country closer to models of embedded public participation. The methodology is qualitative comparative analysis based on three criteria: the predictability of the legal regime, the embeddedness of consultation in the policy cycle, and the funding architecture of the sector. The infrastructure of participation has expanded, yet a structural asymmetry remains as the state acts simultaneously as initiator, regulator and distributor of resources. The next stage of reform therefore concerns procedural guarantees and the reduction of administrative discretion.

Key words: Civil society, non-governmental non-profit organisations, public oversight, public policy, sector autonomy, Uzbekistan, Europe.

Введение. После 2016 года взаимодействие государства и гражданского общества в Узбекистане претерпело заметную трансформацию: расширена нормативная база некоммерческого сектора, учреждены консультативные структуры, запущены грантовые механизмы и цифровые платформы. Сложилась устойчивая картина институционального прогресса. Однако политический стиль реформ и их институциональное содержание требуют разграничения, поскольку риторика открытости и фактическое расширение пространства автономного участия не тождественны. Появление диалоговых площадок само по себе не подтверждает, что гражданское общество заняло устойчивое место в цикле публичной политики. Аналитически значим иной вопрос: изменились ли условия доступа негосударственных структур к выработке

решений, укрепилась ли правовая предсказуемость их деятельности и сформировались ли процедуры, обязывающие государство реагировать на общественные инициативы содержательно. Именно в разрыве между формальными изменениями и содержательными гарантиями сосредоточена исследовательская проблема.

Цель статьи состоит в раскрытии опыта взаимодействия государства и институтов гражданского общества в Узбекистане в сопоставлении с европейскими практиками и в определении того, какие их элементы применимы в узбекских условиях без подмены содержания формой. Методологическую основу составляет сравнительный качественный анализ по трём критериям. Предсказуемость правового режима охватывает чёткость регистрационных требований, отчётности, условий финансирования и порядка обжалования

административных решений. Встроенность участия в политический цикл определяется тем, осуществляется ли оно до принятия решений и обязаны ли органы власти содержательно реагировать на предложения гражданских структур. Финансовая архитектура сектора описывается через степень донорской зависимости и наличие условий ресурсной диверсификации. Такой подход переводит дискуссию из сферы деклараций в область верифицируемых институциональных характеристик.

Материалы и методы. Гражданское общество трактуется в современной политологии как промежуточная сфера между государством, рынком и частной жизнью, где формируются интересы и механизмы общественного влияния. Анхайер связывает анализ некоммерческого сектора с изучением режимов финансирования, организационной плотности и характера отношений с государством [1]. Саламон и Тёплер показывают, что устойчивость сектора определяется институтами подотчётности и автономии, а не численностью организаций [2]. Количественный рост структур без процедурных гарантий способен сопровождаться сужением тематического разнообразия и усилением зависимости от государственной повестки.

Узбекистан после 2016 года демонстрирует именно такую двойственность. Новая редакция Конституции закрепила институты гражданского общества как базовый элемент общественной жизни [3], а Концепция развития гражданского общества на 2021-2025 годы придала этой линии программный характер [4]. Вместе с тем логика реформ сохранила ведущую роль государства как архитектора изменений: становление сектора определялось не стихийным ростом низовой самоорганизации, а направляемым порядком действий, в рамках которого политический центр устанавливал границы допустимого участия.

Одним из важнейших шагов стало создание Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан и региональных общественных палат [5]. Однако учреждение постоянного коммуникационного канала само по себе не порождает полноценного института. Площадка обеспечивает публично наблюдаемый диалог; институт предполагает регламент, право на заключение, гарантированный доступ к информации и юридически закреплённую обязанность органа власти содержательно реагировать на представленные аргументы. При отсутствии этих признаков консультативная структура выполняет коммуникативную, а не корректирующую функцию: она легитимизирует процесс взаимодействия, не влияя на его результат. Та же логика применима к общественным советам, результативность которых определяется не фактом существования, а открытостью состава и повестки, публикацией протоколов и обязательной фиксацией судьбы каждого предложения с обоснованием решения.

Результаты и обсуждение. Проблема усиливается там, где регулирование внешнего финансирования остаётся зоной широкой дискреции. Международные правовые обзоры после введения в октябре 2023 года нового порядка согласования средств из внешних источников указывают, что формальная модернизация не снимает вопроса о правоприменительном усмотрении [7]. Обоснование такого регулирования соображениями прозрачности и национальной безопасности имеет нормативную основу и не является узбекистанской особенностью. Для организаций существенно иное: чёткость критериев отказа, сроки рассмотрения и доступность обжалования. Размытые формулировки

порождают не правовую определённость, а самоцензуру, особенно среди региональных организаций.

Европейский материал позволяет уточнить, какие элементы влияют на устойчивость взаимодействия. Германия сочетает субсидиарный принцип с высокой организационной плотностью сектора: число зарегистрированных объединений в 2016 году впервые превысило 600 тысяч [8]. Существенно, однако, не количество, а то, что широкое государственное финансирование и контрактация услуг не лишают организации права на автономную публичную позицию. Партнёрство в социальной сфере не отменяет критики в политической, поскольку сектор не зависит от единственного канала доступа, а судебная и административная системы защищают право на самостоятельную повестку.

Польский случай показывает чувствительность вопроса о распределении ресурсов. Создание Национального института свободы в 2017 году должно было усилить поддержку гражданского общества, но вызвало дискуссию о политической нейтральности конкурсных процедур; заключение БДИПЧ ОБСЕ указывало на необходимость гарантий, исключающих концентрацию распределительных полномочий без достаточной прозрачности и подотчётности [9]. Спор возникает не на уровне общих деклараций о поддержке, а на уровне деталей институционального дизайна: кто формирует органы управления, как публикуются критерии, каков порядок апелляции, можно ли проверить обоснованность отказа.

На уровне Европейского союза усилилась рефлексия о фрагментарности гражданского диалога: Европейская комиссия в стратегии по защите и развитию гражданского пространства 2025 года заявила о намерении создать более регулярную и структурированную форму взаимодействия с организованным гражданским обществом [10]. Значение подобных инициатив не следует преувеличивать, однако они подтверждают общий вывод о том, что качество взаимодействия определяется не количеством консультаций, а степенью их институциональной обязательности.

Сопоставление позволяет сформулировать три вывода. Формальное умножение институтов участия без процедурных обязательств государства не даёт устойчивого результата: участие становится содержательным лишь при наличии публичного следа, то есть опубликованных предложений, мотивированных ответов и права оспаривать отказы. Государственная поддержка необходима, но должна сочетаться с диверсификацией источников финансирования, поскольку монопольное донорство подрывает контрольный потенциал сектора. Прозрачность не может подменяться административным усмотрением: чем чувствительнее сфера регулирования, тем чётче должны быть сроки и механизмы обжалования. Практические следствия состоят в переходе от диалоговых площадок к обязательным процедурам, публикации составов советов и протоколов, стандарте мотивированного ответа и пропорциональной отчётности для малых организаций.

Управляемая институционализация обладает двойственным эффектом. Государство как инициатор реформ способно оперативно устранить регистрационные барьеры и направить ресурсы в социально значимые направления, однако склонно измерять успех административно удобными показателями: числом организаций, мероприятий и освоённых средств. Когда управленческая рациональность подчиняет политическую,

сектор численно растёт, но функционально сужается. Показателен социальный заказ: сам по себе он снижает издержки государства и приближает помощь к нуждам населения, но, становясь доминирующей моделью взаимодействия, обеспечивает устойчивость преимущественно организациям, умеющим работать по бюрократическим правилам, тогда как правозащитные объединения вытесняются на периферию посредством институционального отбора.

Заключение. Реестры организаций и статистика грантов фиксируют лишь поверхность институционального процесса. Для оценки качества взаимодействия необходимы иные индикаторы: доля предложений некоммерческих организаций, вошедших в нормативные акты, основания отклонения заявок и региональное распределение финансирования. Доверие к гражданским институтам формируется не декларациями о партнёрстве, а видимыми последствиями участия. Если

консультации не влияют на решения, а критерии распределения ресурсов остаются непрозрачными, участие воспринимается как административный ритуал.

Устойчивый диалог возможен лишь там, где несогласие не трактуется как враждебность. Если гражданские институты поощряются исключительно в роли социальных подрядчиков, государство лишается раннего источника диагностики проблем. Главный исследовательский вывод состоит в том, что устойчивость государственно-гражданского взаимодействия определяется не количеством созданных институтов, а степенью, в которой государство ограничивает собственное усмотрение. Там, где правила прозрачны, участие становится предсказуемым; там, где допускается широкая дискреция, система функционирует выборочно. Центральной задачей остаётся правовое закрепление процедур, делающих участие воспроизводимым и независимым от административной конъюнктуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Anheier H.K. Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy. London: Routledge, 2005.
2. Salamon L.M., Toepler S. Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? // *Voluntas*. 2015. Vol. 26. № 6.
3. Конституция Республики Узбекистан. Новая редакция от 30.04.2023. LexUZ.
4. Указ Президента Республики Узбекистан № УП-6181 от 04.03.2021 «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в 2021-2025 годах». LexUZ.
5. Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5980 от 16.04.2020 «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан». LexUZ.
6. Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-5012 от 03.03.2021 «О дополнительных мерах по государственной поддержке негосударственных некоммерческих организаций». LexUZ.
7. ICNL. Uzbekistan: Regulation On Procedure for Approval of Receipt of Funds and Property from External Sources by NNOs. 11 October 2023. Pp. 2-3.
8. ZiviZ im Stifterverband. ZiviZ-Survey 2017: Vielfalt verstehen, Zusammenhalt stärken. Essen, 2017. S. 6.
9. OSCE/ODIHR. Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute. Warsaw, 22 August 2017. Pp. 2-3.
10. European Commission. Civil Society Strategy 2025. Brussels, 12.11.2025. P. 2.