

ҚАЗІРГІ ЗАМАНҒЫ МЕНЕДЖМЕНТ ЖӘНЕ МАРКЕТИНГТІҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА И МАРКЕТИНГА

ACTUAL PROBLEMS OF MODERN MANAGEMENT AND MARKETING

УДК 351:323.2

Е.М. Мухаметкалиева, Н.М. Примашев

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Нур-Султан, Казахстан
(Email: elmiko86@mail.ru)*

Теоретические основы общественного участия в государственном управлении

В современную эпоху в системе государственного управления наблюдается поддерживаемый всеми государствами тренд принятия государственных решений посредством вовлечения общественности. При этом предполагается, что общественное участие должно охватывать весь процесс принятия решения. Кроме того, процесс участия общественности должен отражать следующие принципы: открытость, просвещение, измерение, убеждение и законность. Однако такая практика не является абсолютно новой в государственном управлении и имеет определенную историю развития, которая напрямую связана с институтом демократии. В этой связи в данной исследовательской работе изучен ряд теорий, касательно общественного участия в государственном управлении (теории процедурной, представительной, совещательной демократии, теория демократии участия, социальная и административная теории). Изложены концептуальные рамки, отличающие данные теории по отношению к роли общественного участия в процессе принятия решений. В результате выявлено, что роль общественного участия в государственном управлении определяется в зависимости от приоритетов государственной политики касательно демократизации гражданского общества. Также обсуждены перспективы и взаимные преимущества альянса прямого и косвенного участия общественности в государственном управлении. Предположено, что данная работа внесет вклад в изучение государственного управления в контексте взаимосвязи между демократией и участием общественности на уровне органов государственной власти.

Ключевые слова: государственное управление, общественное участие, участие общественности, процедурная демократия, представительная демократия, совещательная демократия, демократия участия.

Общественное участие в государственном управлении рассматривается как ключевой компонент процесса принятия государственных управленческих решений и широко признается в качестве инструмента для получения желаемого результата. Так, общественное участие в процессе принятия государственных управленческих решений направлено на демократизацию государственного управления путем образования «общественного диалога». При этом данный общественный диалог крайне важен для обоих его участников, в ходе которого возможно принятие наиболее эффективного решения, учитывающего интересы общества и государства.

В демократических странах участие общественности в государственном управлении является основополагающей частью отношений между общественностью и правительством [1]. Считается, что граждане как важная заинтересованная сторона должны иметь возможность прямо или косвенно через избранных представителей участвовать в формировании, принятии и осуществлении политики, затрагивающей их интересы. Данному международно-политическому требованию соответствует п. 1 ст. 33 действующей Конституции Республики Казахстан 1995 г. [2], согласно которому граждане

Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (степень участия населения и полная реализация данного права не входит в объект данного исследования).

Возможность для общественного участия может создаваться путем «приглашения (invite)», когда общественность участвует в государственном управлении через официальные каналы созданные правительством («приглашения») или «изобретения (invent)», когда участие происходит, как правило, в нарушение существующих законов и самостоятельно создается диалог с правительством через протесты, демонстрации и забастовки [3; 25–41]. Правительством Казахстана установлен конституционный контрмеханизм данному «изобретению (invent)» посредством предоставления гражданам Республики Казахстан права мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 32 Конституции Республики Казахстан 1995 г.) [2].

В свою очередь, понятие общественности включает в себя всех субъектов общества — отдельных граждан, общественные и неправительственные организации, представителей научного сообщества [4].

Таким образом, участие общественности — это процесс, который предоставляет всем субъектам общества возможность влиять как на принятие государственного решения, так и на его реализацию. Участие общественности в государственном управлении предполагает прямое или косвенное участие заинтересованных сторон в принятии решений о государственной политике, планах или программах. Заинтересованными сторонами выступают сами граждане, группа лиц или организаций, ученые, которые могут иметь влияние или быть затронутыми в отношении государственных управленческих решений [5] или в последующем могут обжаловать результат реализации принятых решений [6].

Исторически, участие граждан в принятии решений на уровне общин упоминается в Республике Платона (Republicby Plato). Платоновские концепции свободы слова, собраний, голосования и равного представительства эволюционировали на протяжении многих лет, в последующем сформировав основные столпы, на которых основывается современная демократия [7].

Общественное участие в лице граждан в современном понимании данного понятия впервые был применен в таких городах, основанных в начале освоения американской территории как Джеймстаун, Плимут, вскоре распространился на новые поселения по мере их создания. Со временем многие из этих приграничных деревень начали расти и расширяться, как численно, так и экономически. В связи с чем гражданам поселений стало сложнее активно участвовать во всех решениях сообщества. Люди стали делегировать свое участие представителям, либо непосредственно, либо через группу сообщества. Это привело к созданию систем отбора должностных лиц путем публичных выборов [8]. Примерно такая же практика была опробована на территории современной Аргентины. Например, городские органы власти и управления — кабилды (cabildo) в своей работе практиковали открытые заседания (cabildoabierto), в которых участвовало все взрослое население города [7]. Таким образом общественное участие в государственном управлении развивалось в рамках представительной демократии, в которой избирательные процессы были установлены как проявление участия граждан в процессах принятия решений.

В начале и середине XX в. наблюдался рост числа других форм прямого участия общественности в государственные дела. Они включали добровольное городское и региональное планирование, попытки улучшить состояние окружающей среды с помощью движения «За красоту города» и ликвидацию трущоб [9]. В шестидесятых годах местные жители активно вовлекались в разработку программ развития городов (местностей), что в последующем повлекло переход от «планирования для граждан» к «планированию с гражданами» [10]. Однако фокус в вопросе общественного участия в делах государства с тех пор изменился. В последние два десятилетия XX в. возрос спрос на непосредственное участие граждан в решении вопросов базового благосостояния и качества жизни. Стечение голосов студентов и иной молодежи, членов профсоюзов, рабочих и среднего класса, государственных служащих, экологов, феминисток и потребителей усилило движение. Активисты всех убеждений хотели более прямого контроля и власти в решениях, которые их затрагивали [11].

В научной литературе существует ряд теории касательно общественного участия в государственном управлении, некоторые из которых будут рассмотрены нами в качестве основополагающих. Общественное участие в политической жизни государства заложено в основе

теории процедурной демократии, так как в ней рассматриваются такие институциональные механизмы демократии, как выборы, участие общественности в государственных делах, верховенство закона и верховенство конституции. Концепция процедурной демократии связана с идеей Р. Даля о полиархии, согласно которой определяющей чертой демократических правительств является способность эффективно реагировать на предпочтения граждан без дискриминации между ними. Речь идет об участии различных расовых и этнических групп в демократической системе [12].

Сторонники процедурной демократии утверждают, что истинная демократия означает свободу, эффективный гражданский контроль над государственной политикой со стороны граждан, благое управление, честность, прозрачность и открытость в политике, информированные и активные дебаты, максимальное участие и различные другие гражданские достоинства. Они утверждают, что демократия подразумевает, что люди имеют возможность принять или отвергнуть людей, которые должны управлять ими [13; 35–47].

Свобода занимает центральное место в концепции процедурной демократии. По сути, она рассматривается как краеугольный камень демократии и, в первую очередь, означает, что все граждане имеют право выбирать правительство по своему выбору [14]. Примером реализации данного права является формирование состава законодательного органа, широко известного как парламент. Таким образом, процедурная демократия переходит в представительную демократию.

Для любой демократической системы существует два центральных вопроса: кто должен править и как это правило должно быть настроено на практике? В свою очередь ответ сторонников представительной демократии заключается в том, что элитная группа граждан должна править через представительную систему управления. Например, Д.Гамильтон утверждал, что нет необходимости в прямом участии граждан, так как надежная административная система сохранит лояльность людей [15], Д.Мэдисон вовсе отвергал прямую роль граждан во избежание ошибок и заблуждений [16].

Однако в противовес основной идее представительной демократии приходится «демократия участия» (Participatory democracy), разработанная в ответ на недостатки репрезентативной системы. Демократия участия предполагает активное непосредственное участие граждан в принятии государственных решений. То есть общественное участие не должно ограничиваться реализацией избирательного выбора, в последующем граждане должны иметь возможность влиять на каждое решение этого совета избранных касательно их прав и законных интересов [17].

Демократия участия утверждает, что качество демократического правительства зависит от информированного, активного населения. В демократическом обществе, основанном на широком участии, человек как индивидум знает, что лучше для него самого, а коллективная частная воля является наилучшим определением общественной воли. Установлено, что в демократической мысли каждый взрослый считается лучшим проводником к своему благосостоянию, и что все люди одинаково важны в определении общественного благосостояния [18; 33–35]. Поэтому в теории демократии участия участие граждан рассматривается как жизненно важное условие стабильности правительства в условиях представительной демократии.

Сегодня общественное участие пересекается с многочисленными другими ключевыми концепциями государственного управления, в которых обеспечение подотчетности и транспарентности правительства является общей мотивацией.

В этой связи есть основание полагать, что теория совещательной демократии наиболее согласуется с реалиями современного государственного управления. Данное обстоятельство обусловлено усилением гражданской активности в политической жизни государства.

В отличие от названных выше подходов к участию общественности в государственное управление, «совещательная демократия» не является единой теорией. Тем не менее любая концепция совещательной демократии организована вокруг идеала политической справедливости, требующего свободного публичного рассуждения равноправных граждан. Продвижение совещательной практики связано с новой административной реформой государственного управления, мотивированной повышением подотчетности и прозрачности формирования государственной политики [19]. В концепции совещательной демократии поощряется прямое участие в процессе принятия государственных решений путем их обсуждения, при этом другие атрибуты демократии, как верховенство права или голосование, не игнорируются [20].

Сущность теории совещательной демократии направляет внимание на процессы принятия решений и, в частности, инклюзивность, равноправие участников и качество аргументации. Основная пре-

зумпция заключается в достижении легитимности принятия решений посредством «соответствующих общественных процессов обсуждения свободными и равными гражданами» [21].

Равноправный диалог осуществляется на основе различных дискуссионных площадок, в рамках которых различные точки зрения выражаются и оцениваются как таковые, не подвергаясь при этом пренебрежению или игнорированию. В идеале, после вступительных заявлений различных экспертов, таких как ученые и экономисты, обмена мнениями и глубоких размышлений по рассматриваемому вопросу, делается и представляется вывод, к которому могут прийти все участники обсуждения [22].

Большинство теоретиков совещательной демократии придерживаются идеи Ю. Хабермаса, которая подчеркивает неоднородность группы, вовлеченной в дискуссию, чтобы обеспечить разнообразие представленных аргументов и включить демографически репрезентативную популяцию в стремлении к оптимальным решениям [23].

Наряду с различными теориями демократии, имеются социальная и административная теории. Социальная теория описывает склонность граждан к участию в политической деятельности с различными личностными особенностями, установками, навыками и опытом, которые находятся на разных позициях в социальной структуре. Степень гражданской активности зависит от социально-экономического статуса людей. К примеру люди, которые состоялись в личной жизни и обладают высоким уровнем образования, являются эффективными в общественной жизни. В целом, социологи сосредоточились на том, как общественное участие приносит пользу политической системе в целом, а не отдельным группам [24].

Какова роль гражданина в демократическом обществе? Этот вопрос занимает центральное место в административной теории. Ответы на него многочисленны и варьировались на протяжении многих лет, в зависимости от контекста и исторических обстоятельств. В развитом постиндустриальном обществе роли граждан и администраторов тесно переплетены: граждане нуждаются в администраторах, а администраторы — в гражданах. В идеале изменения в одном определении роли должны происходить параллельно с изменениями в другом. Если граждане будут активными «потребителями», то от администраторов ожидалось бы, что они будут предоставлять государственные услуги более качественно. В наиболее известных моделях управления роли граждан определены различным образом.

Первое, гражданин как субъект в системе власти. Предполагается, что существует власть (может быть религиозная или политическая), которая правит через прямую связь с божественным. Администратор служит связующим звеном между правителем и гражданами. Его долг — исполнять волю правителя. Долг гражданина — повиноваться и правителю, и его административному голосу.

Второе, гражданин как избиратель в представительной системе. Данная модель требует расширения роли гражданина, сосредоточен на избирательном процессе, который позволяет гражданину голосовать за кандидатов, которые будут представлять его интересы в законодательном органе. Она также включает такие виды деятельности, как участие партий и политический вклад, а также другие официальные «конституционные» обязательства, такие как служба в Вооруженных Силах или в составе присяжных. Администраторы подотчетны непосредственно избранному представителю. Их роль заключается в осуществлении законодательной воли, выраженной в законах и мандатах.

Третье, гражданин как клиент в административном государстве. Основной ценностью в принятии решений является эффективность, определяемая как наибольший результат при наименьших затратах. Хорошие государственные решения зависят от планирования и централизованного финансового управления. Избранный глава исполнительной власти, представляющий интересы всего народа, активизирует и координирует все звенья политической и бюрократической системы. Граждане являются клиентами в этой модели. Они должны уважать и полагаться на опыт и компетентность профессиональных бюрократов, которые отвечают перед политиками за осуществление политики, принятие рациональных решений в общественных интересах и обеспечение равных и справедливых процессов и результатов. Поскольку граждане не обладают специальными навыками, знаниями или способностью принимать непосредственное участие в принятии правительственных решений, их роль заключается в предоставлении необходимого вклада и поддержки администраторам, с тем чтобы программы и мероприятия могли быть надлежащим образом разработаны, осуществлены и оценены.

Четвертое, гражданин как защитник интересов группы в плюралистической системе. Данная модель основывается на предположении, что демократия наилучшим образом достигается

посредством коллективных действий. Ожидается, что граждане будут более эффективно отстаивать свои интересы в группах, а не работать как отдельные лица. Кроме того, в результате конфликтов групп интересов может быть представлено все разнообразие затрагиваемых интересов и может быть разработана разумное решение.

Со своей стороны правительство обеспечивает конкурирующим заинтересованным группам многочисленные точки доступа и средства участия в политическом процессе. Рассредоточенные центры власти расположены как вертикально, так и горизонтально, что позволяет активным и легитимным группам быть услышанными на критических этапах процесса принятия решений. В этой системе состязательной демократии амбиции противостоят амбициям, и абсолютная власть сдерживается.

Предполагается, что граждане должны быть осведомлены о своих интересах, поддерживать создание и поддержание групп интересов для защиты своих интересов, избирать государственных должностных лиц, которые представляют их интересы и полагаться на суды для разрешения споров между конкурирующими интересами. Роль администратора заключается в том, чтобы быть арбитром и посредником в этой системе, чтобы обеспечить равный доступ и равное отношение ко всем заинтересованным группам в административной системе.

Пятое, гражданин как потребитель. В этой модели ценятся индивидуализм и стремление к личной выгоде. Если администраторы не удовлетворяют потребности граждан, то граждане должны иметь возможность свободно использовать другие возможности в государственном или частном и некоммерческом секторах. В такой сложной системе администраторы выступают в качестве связующих звеньев. Они должны понимать и применять принципы управления бизнесом, быть универсальными для государственных и частных организаций, а также некоммерческих организаций.

Шестое, гражданин как доброволец и сопродюсер в гражданском обществе. Эта модель ориентирована на гражданское общество — институты, отделенные от государства и частного сектора.

Гражданская активность создает две роли для гражданина. Первая роль добровольцев, состоящая в осуществлении неоплачиваемой деятельности в целях улучшения общественной жизни в целом. Например, волонтеры которые содействуют работе правоохранительных органов, медицинских и образовательных организаций. Вторая роль сопродюсера. Граждане и администраторы сотрудничают друг с другом через местные ассоциации, общественные организации и другие клиентские группы для реорганизации и предоставления государственных услуг [11].

Лестница гражданского участия, разработанная в 1969 г. Ш.Арнштейн в какой-то степени объединяет все концепции касательно роли граждан в моделях управления с точки зрения участия в государственном управлении (см. рис.).



Примечание. Составлено автором на основе данных из статьи Ш. Арнштейна [25]

Рисунок. Лестница гражданского участия

Исходя из теоретических научных работ по вопросам общественного участия в государственном управлении, выявлено, что многими авторами термины «гражданское участие» и «общественное участие» часто используются как взаимозаменяемые и, как правило, употребляются для обозначения процесса, посредством которого граждане имеют право голоса в решениях в области государственной политики [26]. Такая же взаимозаменяемость присуща терминам «участие общественности/граждан» и «вовлечение общественности/граждан». Однако мы не разделяем такой подход в применении указанных выше терминов по следующим основаниям.

Как уже выше отмечалось, участие общественности в государственном управлении может быть прямым и/или косвенным. При этом прямое участие предполагает участие граждан непосредственно, то есть обеспечивает его личное участие в голосованиях, в публичных слушаниях, в рабочих группах и т.д. Тогда как косвенное участие предполагает участие граждан через определенные лица и/или организации — лоббисты, неправительственные организации, депутаты и т.д. В этой связи мы предлагаем применять термин «гражданское участие» только тогда, когда речь идет о непосредственной форме участия. Между тем термины «участие общественности» и «общественное участие» охватывают обе формы участия и более того понятие «общественность» включает в себя всех субъектов общества — отдельных граждан, общественных и неправительственных организаций, представителей научного сообщества. Касательно терминов «участие» и «вовлечение» авторы также не разделяют их взаимозамену, тем более если эти термины касаются вопросов государственного управления. Так, «участие общественности в государственном управлении» обозначает процесс, посредством которого граждане непосредственно или косвенно реализовывают свое право голоса в принятии политических решений. В свою очередь, «вовлечение общественности в государственное управление» предполагает процесс, в котором органы государственного управления работают над обеспечением общественного участия в деятельности государства. То есть если в первом случае требуются активные действия от представителей общества, то во втором случае необходима активная работа со стороны органов государственного управления.

Подведя итоги, отметим, что тема участия общественности в государственном управлении имеет достаточно давнюю историю и занимает центральное место в нем с самого начала его зарождения и по сей день. По ней исследователи могут занять две различные позиции: те, кто ценит косвенное участие граждан или представительную демократию, указывают на опасность, издержки и материально-технические трудности, связанные с вовлечением всех членов общества, тогда как сторонники непосредственного участия граждан в дела государственные ссылаются на то, что различные политические представители имеют различный политический выбор, в силу разнообразия идеологий, которые они разделяют.

Таким образом, при любом раскладе сил в обществе может возникнуть опасность, заключающаяся в том, что в представительных демократиях большинство может проводить политику, которая поставит меньшинство в невыгодное положение и не все народные предпочтения дойдут до их избранных.

Что касается нас, то мы поддерживаем существование обеих форм общественного участия в государственном управлении — будь это косвенное или непосредственное участие. Одно другому не мешает, наоборот, их надо воспринимать как взаимовыгодную поддержку в решении социально значимых вопросов. Так, если представитель одной партии в законодательном органе не убеждает представителей другой партии в определенном вопросе, данный вопрос можно вынести на публичное обсуждение всей общественности, в результате которого можно увидеть реальную картину и принять наиболее оптимальное для всех решение. Своего рода «альянс» прямого и косвенного участия общественности в государственном управлении особенно необходим для таких стран, как Казахстан и другие, которые находятся на пути формирования открытого, транспарентного и подотчетного государства.

Список литературы

1 Nancy R. Public deliberation in an age of direct citizen participation / R. Nancy // American Review of Public Administration. — 2004. — Vol. 34, No. 4. — P. 315–353.

2 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

- 3 Gaventa J. Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities / J. Gaventa — in (eds) Hickey, S., Mohan, G. *Participation: From Tyranny to Transformation?* Zed Books: London, 2004. — P. 25–41.
- 4 Marschalek, I. Public Engagement in Responsible Research and Innovation / I. Marschalek // *A Critical Reflection from the Practitioner's Point of View.* — University of Vienna, Vienna, 2014. — P. 21–53.
- 5 Bryson J. What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques / J. Bryson. — *Public Management Review*, 2004. — Vol. 6, N 1. — P. 21–53.
- 6 Lucchini A., Moisello A. Stakeholders' Pressure and CSR Engagement. A Case in the Apparel Sector / A. Lucchini, A. Moisello. — *American Journal of Industrial and Business Management*, 2019. — Vol. 9. — P. 169–190.
- 7 Mapuva J. Citizen Participation, Mobilisation and Contested Participatory Spaces / J. Mapuva // *International Journal of Political Science and Development.* — 2015. — Vol. 3, N 10. — P. 405–415.
- 8 Примашев Н. Становление национального государства в Аргентине: дис. ... канд. юрид. наук / Н. Примашев. — М., 2002. — С. 45–56.
- 9 Day D. Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? / D. Day // *Journal of Planning Literature*, 1997. — Vol. 11, No. 3. — P. 412–434.
- 10 Warren R. Model Cities First Round: Politics, Planning, and Participation / R. Warren // *Journal of the American Institute of Planners.* — 1969. — Vol. 35, N 4. — P. 245–252.
- 11 Nancy R. Direct Citizen Participation: Building a Theory [Electronic resource] / R. Nancy. Paper to be presented to the 7th National Public Management Research Conference. — October 9–11, Georgetown University, Washington D.C., 2003. — Access mode: https://www.researchgate.net/publication/228870715_Direct_Citizen_Participation_Building_a_Theory.
- 12 Dahl R. A Democratic Paradox? / R. Dahl. — *Political Science Quarterly*, 1993. — Vol. 115, No. 1. — P. 35–40.
- 13 Kotze D. (Eds.). *Development administration and management. A holistic approach* [Electronic resource] / D. Kotze. Hatfield, Pretoria: J.L. van Schaik Publishers, 1997. — P. 35–47. — Access mode: <http://www.gbv.de/dms/subhamburg/230403840.pdf>.
- 14 Breakfast N. Participatory Democracy in Theory and Practice: A Case Study of Local Government in South Africa / N. Breakfast, N. Maphazi, I. Mekoa. — *Africa's Public Service Delivery & Performance Review.* — 2015. — Vol. 3, No. 3. — P. 31–51.
- 15 Stivers C. The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State / C. Stivers. — *Administration & Society*, 1990. — Vol. 22, No. 1. — P. 86–105.
- 16 Rohr J. Civil Servants and Second-Class Citizens / J. Rohr. — *Public Administration Review*, 1984. — P. 135–140.
- 17 Knopp T. The Role of Participatory Democracy in Forest Management / T. Knopp, E. Caldbeck. — *Political Science Quarterly-Burnal of Forestry*, 1990. — Vol. 88, No. 5. — P. 13–18.
- 18 McAllister D. (1980). *Evaluation in Environmental Planning: Assessing Environmental* [Electronic resource] / D. McAllister. — *Social, Economic and Political Trade-offs, Chapter 3 k Philosophy of Democracy.* USA: MIT Press., 1980. — P. 33–35. Access mode: <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2894&context=nrg>.
- 19 Pateman C. *Democracy and Democratization. Presidential Address: XVIth World Congress, IPSA* / C. Pateman. — *International Political Science Review*, 1996. — Vol. 17, No. 1. — P. 5–12.
- 20 Dryzek J. Democratization as deliberative capacity building / J. Dryzek. — *Comparative political studies*, 2009. — Vol. 42, No. 11. — P. 1379–1402.
- 21 Melo M., Baiocchi G. Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda / M. Melo, G. Baiocchi // *International Journal of Urban Regional.* — 2006. — Vol. 30, No. 3. — P. 587–600.
- 22 Raisio H. Accelerating the public's learning curve on wicked policy issues: results from deliberative forums of euthanasia / H. Raisio, P. Vartiainen // *Policy Science.* — 2015. — Vol. 48, No. 15. — P. 339–361.
- 23 Ferree M. Four models of the public sphere in modern democracies / M. Ferree, W. Gamson, J. Gerhards, D. Rucht // *Theory and society.* — Vol. 31, No. 3. — P. 289–324.
- 24 Wengert N. Citizen Participation: Practice in Search of a Theory / N. Wengert. — *16 Natural Resources*, 1976. — Vol. 16, No. 1. — P. 23–40.
- 25 Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation / S. Arnstein // *Journal of the American Planning Association.* — 1971. — Vol. 35, No. 4. — P. 216–224.
- 26 Bryson J. Designing public participation processes / J. Bryson, S. Quick, S. Slotterback, C. Crosby. — *Public Adm. Rev.*, 2013. — Vol. 73. — P. 23–34.

Е.М. Мұхаметқалиева, Н.М. Примашев

Жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуының теориялық негіздері

Соңғы жылдары мемлекеттік басқару жүйесінде мемлекеттік шешімдерді жұртшылықты қатыстыра отырып шығару тәжірибесі кеңінен таралуда. Бұл орайда жұртшылықты қатыстыру мемлекеттік шешімді қабылдаудың барлық кезеңін қамтуы тиіс. Сонымен қатар қоғамдық қатысу процесі келесі принциптерді ұстануы қажет: ашықтық, ағартушылық, өлшемділік, сенім және заңдылық. Алайда мұндай тәжірибе мемлекеттік басқару жүйесі үшін жаңалық болып табылмайды және демократия институтымен байланысты бұрыннан келе жатқан өзіндік даму тарихы бар. Осы орайда зерттеу жұмысымызда жұртшылықтың мемлекеттік басқаруға қатысуына байланысты бірқатар теориялар

зерттелген (процедуралық, өкілдік және кеңесу демократия теориясы, қатысу демократия теориясы, әлеуметтік және әкімшілік теориялар). Аталған теориялардың мемлекеттік басқаруға жұртшылықты қатыстыру бойынша көзқарастары негізінде бір-бірінен айыратын тұжырымдамалық ерекшеліктері мен шектері көрсетілген. Нәтижесінде, қоғамдық қатысудың мемлекеттік басқарудағы рөлі азаматтық қоғамды демократияландыру бағытындағы мемлекеттік саясаттың басымдықтарына сәйкес айқындалатыны белгілі болды. Сонымен бірге мемлекеттік басқаруға жұртшылықтың қатысуының тікелей және жанама формаларының қатар іске асырылуының оңтайлы жақтары талқыланды. Аталған зерттеу жұмысы демократия мен мемлекеттік билік органдары деңгейінде қоғамдық қатысуды өзара байланыстыру тұрғысынан мемлекеттік басқаруды зерттеу жұмыстарына өз үлесін қосады деп күтіледі.

Кілт сөздер: мемлекеттік басқару, қоғамдық қатысу, жұртшылықтың қатысуы, процедуралық демократия, өкілдік демократия, кеңесу демократиясы, қатысу демократиясы.

Y.M. Mukhametkaliyeva, N.M. Primashev

Theoretical foundations of public participation in public administration

Today public administration tries to make political decisions by public involvement. It is assumed that public participation should cover the entire decision-making process. In addition, the process of public participation should reflect the following principles: openness, education, measurement, conviction and legitimacy. However, this practice is not entirely new and has its history of development which is directly linked to the institution of democracy. In this regard, this research paper examines a number of theories concerning public participation in public administration (the theory of procedural, representative, deliberative democracy, the theory of participatory democracy, social and administrative theory). Authors presented the conceptual framework that distinguishes mentioned theories in relation to the role of public participation in decision-making process. As a result, it is revealed that the role of public participation in public administration is determined process depending on the priorities of public policy regarding the democratization of civil society. Also, this research contains discussions about the prospects and mutual advantages of the alliance of direct and indirect public participation in public administration. It is expected that this work will contribute to the study of public administration in the context of the relationship between democracy and public participation at the level of public authorities.

Keywords: public administration, public participation, citizen participation, procedural democracy, representative democracy, deliberative democracy, participatory democracy.

References

- 1 Nancy, R. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, Vol. 34 (4), 315–353.
- 2 Konstitutsiia Respubliki Kazakhstan of 30 avhusta 1995 hoda [Constitution of the Republic of Kazakhstan of 30 August 1995]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ [in Russian].
- 3 Gaventa, J. (2004). Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. *Participation: From Tyranny to Transformation*, 25–41. London.
- 4 Marschalek, I. (2017). *Public Engagement in Responsible Research and Innovation. A Critical Reflection from the Practitioner's Point of View*. University of Vienna, Vienna.
- 5 Bryson, J. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques? *Public Management Review*, Vol. 6 (1), 21–53.
- 6 Lucchini, A., & Moisello A. (2019). Stakeholders' Pressure and CSR Engagement. A Case in the Apparel Sector. *American Journal of Industrial and Business Management*, Vol. 9 (1), 169–190.
- 7 Mapuva, J. (2015). Citizen Participation, Mobilisation and Contested Participatory Spaces. *International Journal of Political Science and Development*, Vol. 3(10), 405–415.
- 8 Primashev, N. (2002). Stanovlenie natsionalnoho hosudarstva v Arhentine [Formation of the national state in Argentina]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- 9 Day, D. (1997). Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, Vol. 11(3), 412–434.
- 10 Warren, R. (1969). Model Cities First Round: Politics, Planning, and Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35(4), 245–252.
- 11 Nancy, R. (2003). Direct Citizen Participation: Building a Theory. *The 7th National Public Management Research Conference*, October 9–11, Georgetown University, Washington D.C. *researchgate.net*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228870715_Direct_Citizen_Participation_Building_a_Theory.
- 12 Dahl, R. (1993). A Democratic Paradox? *Political Science Quarterly*, Vol. 115 (1), 35–40.

- 13 Kotze, D. (Ed). (1997). Development administration and management. A holistic approach. Hatfield, Pretoria: J.L. van Schaik Publishers. *gbv.de*. Retrieved from <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/230403840.pdf>.
- 14 Breakfast, N., Maphazi, N., & Meko, I. (2015). Participatory Democracy in Theory and Practice: A Case Study of Local Government in South Africa. *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, Vol. 3 (3), 31–51.
- 15 Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, Vol. 22(1), 86–105.
- 16 Rohr, J. (1990). Civil Servants and Second-Class Citizens. *Public Administration Review*, 135–140.
- 17 Knopp, T., & Caldbeck, E. (1990). The Role of Participatory Democracy in Forest Management. *Political Science Quarterly — Journal of Forestry*, Vol. 88(5), 13–18.
- 18 McAllister, D.M. (1980). Evaluation in environmental planning: assessing environmental. Social, economic, and political trade-offs. United States. *digitalrepository.unm*. Retrieved from <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2894&context=nrj>.
- 19 Pateman, C. (1996). Democracy and Democratization. Presidential Address: XVIth World Congress, IPSA. *International Political Science Review*, Vol. 17 (1), 5–12.
- 20 Dryzek, J. (2009). Democratization as deliberative capacity building. *Comparative political studies*, Vol. 42(11), 1379–1402.
- 21 Melo, M., & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. *International Journal of Urban Regional*, Vol. 30(3), 587–600.
- 22 Raisio, H., & Vartiainen, P. (2015). Accelerating the public's learning curve on wicked policy issues: results from deliberative forums of euthanasia. *Policy Science*, Vol. 48 (15), 339–361.
- 23 Ferree, M., Gamson, W, Gerhards, J., & Rucht, D. (2002). Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and society*, Vol. 31(3), 289–324.
- 24 Wengert, N. (1976). Citizen Participation: Practice in Search of a Theory. *16 Natural Resources*, Vol. 16 (1), 23–40.
- 25 Arnstein, S. (1971). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 5 (4), 216–224.
- 26 Bryson, J.M., Quick, K.S., Slotterback, C.S., & Crosby, B.C. (2013). Designing public participation processes. *Public Adm. Rev.*, Vol. 73, 23–34.