

С. 22. **9.** Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.1. – Оп.6. ч.1. – Спр.1917.– Арк. 41. **10.** *Ортинський І.* Стрижень українського буття / Ортинський І. – Рим; Мюнхан; Фрайбург: В-во О. Селезія, 1991. – С. 144. **11.** *Литківський В.* Українська православна церква. – Париж, 1929. – С. 18. **12.** *Ортинський І.* Цит. праця. – С.134. **13.** *Власовський І.* Історія Української автокефальної православної церкви. – К., 2003. – Т. 4. – Ч. 2. – С. 67. **14.** *Сухоплюс І.* Цит. праця. – С. 32. **15.** ЦДАГО. – Ф.1. – Оп.20. – Спр. 2006.-арк.92. **16.** ЦДАГО. – Ф.1. – Оп.20. – Спр. 2006. – арк. 92 звор. **17.** Субтельний О. Україна. Історія / Субтельний О. – К.: Либідь, 1993. – С. – 493. **18.** *Степовик Д.* Церква і українська культура 20-х років: спільні ознаки духовного відродження. Український церковно-визвольний рух і утворення УАПЦ / Д. Степовик // Матеріали наукової конференції. – К., 1997. – 215 с. **19.** *Ортинський І.* Цит. праця. – С.144. **20.** *Котюк Г.* Сталінізм в Україні. Генеза і наслідки / Котюк Г. – К.,1995. – С.176.

УДК 323.2

В. Л. ЗГУРСЬКА

### СУЧАСНА КРИТИКА КОНЦЕПЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

*Проаналізовано практику використання механізмів участі в ході реалізації програм розвитку. Якщо до 1990-х років серед дослідників панувала ейфорія щодо результатів їх використання, то пізніше вони дедалі частіше критикувалися за маніпулятивність, відсутність процедур контролю за прийнятими рішеннями та деполітизацію. Однак при цьому ігнорується значення політичної культури та особливості демократизації в ході Третьої хвилі.*

**Ключові слова:** *участь, громадянське суспільство, інституційний підхід, неолібералізм.*

#### **Zgurska V.L. Современная критика концепции гражданского участия**

*Проаналізована практика використання механізмів участія в ході реалізації програм розвитку. Якщо до 1990-х років серед дослідників панувала ейфорія щодо результатів їх використання, то пізніше вони дедалі частіше критикувалися за маніпулятивність, відсутність процедур контролю за прийнятими рішеннями та деполітизацію. Однак при цьому ігнорується значення політичної культури та особливості демократизації в ході Третьої хвилі.*

**Ключевые слова:** *участие, гражданское общество, институциональный подход, неолиберализм.*

#### **Zgurska Valentyna. Contemporary critics the concept of citizen participation**

*In the article the practice of usage participation mechanisms in realization the development programs is analyzed. Till 1990-s the researches were very optimistic on their outcomes, but later such mechanisms have been criticized for manipulation, absence of control procedures and depolitization. But the importance of political culture and specific of democratization during the Third wave are omitted.*

**Key words:** *participation, civil society, institutional approach, neoliberalism.*

Ідея залучення громадян до участі в політичних процесах, прийняття суспільно значимих рішень на національному рівні, залучення їх до вирішення місцевих

проблем є ключовою для демократії. Адже вона слугує додатковим інструментом, який доповнює виборчі механізми, легітимації правлячого політичного режиму. Однак, як свідчить аналіз використання механізмів участі в ході реалізації різноманітних проєктів розвитку, вони не завжди сприяють досягненню поставлених цілей і досить часто використовуються для маніпулювання та відволікання уваги від важливих проблем. Маємо з'ясувати, наскільки обґрунтованою є критика так званої «нової тиранії», здійснена такими авторами, як Н. Бреннер, Д. Гупта, Р. Дженнінгс, У. Котарі, Б. Кук, М. Рамена, Р. Чамберс та ін.

Майже півстоліття тому Ш. Арнштейн дослідив стратегії залучення громадянського суспільства до питань планування і управління. На його думку громадська участь є синонімом громадянського управління, перерозподіл владних повноважень, що дає можливість бідним громадянам, виключеним з політичних та економічних процесів, свідомо долучитися до них у майбутньому<sup>1</sup>. Це стратегія, за допомогою якої бідні беруть участь у визначенні того, як відбувається обмін інформацією, формулюються цілі та політичний курс, розподіляються державні кошти, працюють програми і виділяється допомога у вигляді підрядів і фінансової підтримки.

На найнижчих щаблях знаходиться маніпулювання та психотерапія, які описують рівні «неучасті», які використовуються для підміни справжньої участі. Їх основним завданням є створення перешкод для участі громадян у плануванні чи здійсненні програм, та надати представникам влади можливість «навчати» та «лікувати» учасників.

Дещо меншим символізмом характеризується така діяльність, як інформування та консультування, вони дають можливість пересічним громадянам слухати та мати право висловити свою думку. Коли представники влади надають їм на рівні загальної участі, громадяни, справді, можуть слухати і бути почутими. Водночас у них недостатньо повноважень, які гарантують врахування їх думки при прийнятті рішень. Якщо участь зводиться до цих рівнів, немає можливості перевірити, як виконуються обіцянки, немає інструментів впливу, відповідно, і немає певності, що існуючий стан справ зміниться. На вищому рівні знаходиться умиротворення, що передбачає надання громадянам права дорадчого голосу, але водночас за владою залишається право приймати рішення.

Безпосередньо влада громадян починається з партнерства, що дає їм змогу вести переговори та знаходити компроміси з традиційними носіями влади. На найвищих щаблях знаходяться делегування повноважень та громадський контроль, коли пересічні громадяни отримують більшість при прийнятті колективних рішень, або усю повноту управлінської влади.

### Драбина громадської участі Ш. Арнштейна

Активне використання механізмів участі в ході реалізації різноманітних програм розвитку в країнах, що розвиваються, було зумовлене тим, що робота з гро-

Високий рівень залучення	Влада громадян	Громадський контроль Делегування повноважень Партнерство
	Формальність	Умиротворення Консультування Інформування
Низький рівень залучення	Неучасть	Психотерапія Маніпулювання

мадянами на базовому рівні дає змогу краще зрозуміти потреби конкретних мешканців, прискорити розробку та реалізацію проекту, спрямованого на розвиток чи вирішення конкретної проблеми<sup>2</sup>.

Основний чи «популістський» підхід протягом 1980-х років визнавав цінність врахування місцевих знань та залучення вминь і навичок місцевих жителів на всіх етапах реалізації проектів розвитку<sup>3</sup>. Протягом цього десятиліття було практично неможливо реалізувати будь-який проект без включення до нього процедур участі. Ейфорія щодо використання участі як універсального інструменту боротьби з нерівністю та соціальними змінами навіть змусила Р. Чамблера проголосити участь «ною парадигмою» розвитку<sup>4</sup>.

Проте у 1990-х роках зростає кількість експертів, які критично ставилися до надмірного захоплення практикою участі. Паліативна участь, до якої часто вдавалися такі міжнародні організації, як Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, критикувалися з боку низки дослідників, які назвали її «ною тиранією»<sup>5</sup>. Р. Чамберс стверджував, що методи участі, які ними використовуються, дають швидкі, дешеві та стійкі результати, але поза рамками проекту вони не стимулюють до залучення пересічних громадян до процесу прийняття рішень. В ідеалі ці організації повинні прагнути «зробити людей спроможними представляти, ділитися знаннями. Результатом має стати поглиблення знань і посилення компетенції, спроможність висувати вимоги і підтримувати діяльність»<sup>6</sup>, однак фактично цей результат не досягається. У цей період багато провідних міжнародних організацій обвинувачувалися у деполітизації розвитку через використання механізмів участі як інструментів легітимації та акцентуванні уваги на технічних деталях (підвищення ефективності, зменшення затрат), а не боротьбі зі структурною нерівністю та проблемами соціальної справедливості.

Низка критично налаштованих авторів вважали, що участь повинна поєднуватися з поняттям громадянства, соціальної справедливості та розвитку як соціальної зміни, а не з її використанням як технічного інструменту для розв'язання проблем бідності та нерівності. Фактично, міжнародні організації звели участь до найнижчих щаблів драбини Арнштейна. Так, М. Ранема вказує на використання участі як маніпулятивного інструменту урядами та міжнародними інститутами для досягнення їхніх цілей, зокрема збільшення продуктивності<sup>7</sup>.

В ідеалі участь є трансформаційним процесом, проактивним підходом – навчанням у ході практики, коли люди перебувають у центрі процесу розвитку, і є важливим елементом діяльності підзвітного і демократичного суспільства<sup>8</sup>. Участь виходить за межі представництва в електоральному процесі, а її ідеологія «визначається переконанням у важливості довіри громадянам та їх відповідальності за своє майбутнє»<sup>9</sup>.

У найбільш спрощеному розумінні, громадська участь стосується залучення громадян до процесу прийняття рішень, що має місце між представниками громадянського суспільства та різноманітними демократичними структурами та інститутами держави, зокрема на місцевому рівні<sup>10</sup>. Аналогічно для Дж. Роува та Дж. Фревера громадська участь розглядається як «консультування та залучення членів громади до формування порядку денного, прийняття рішень та визначення політики організацій чи інститутів, відповідальних за політику розвитку»<sup>11</sup>. Однак залучення, консультування та включення місцевого населення досить рідко дає можливість досягти поставлених цілей чи домогтися зміни існуючого стану справ, якщо не існує народного агентства та справжнього представництва маргі-

налізованих прошарків, а пересічні громадяни мають однакові повноваження та спроможність контролювати процес участі.

Підхід до участі як народного агентства (popular agency) визнає «існування спроможності людей як активних агентів, що висувають вимоги»<sup>12</sup>. Громадяни визнаються такими, що спроможні брати участь у процесі розвитку. Таке поняття розвитку не лише посилює практику розвитку та покращує систему надання послуг, а й сприяє поглибленню демократичного процесу та підвищенню рівня відповідальності уряду шляхом надання громадянам права участі у вирішенні місцевих справ<sup>13</sup>.

Нові можливості для зміцнення механізмів участі з'явилися в рамках концепції належного урядування та неінституційного підходу. Поняття участі відповідає амбіційним планам належного урядування та цілям інституційного будівництва. Характеристики належного урядування включають жорстке фінансове регулювання, інституційну реформу, відкритість та активну роль держави у розвитку людського капіталу<sup>14</sup>, акцентують увагу на важливості таких чинників, як участь, орієнтація на консенсус, рівність та підзвітність<sup>15</sup>.

Представники інституційного підходу вважають, що держава повинна відігравати центральну роль та фокусуватися на зростанні добробуту суспільства шляхом трансформації та перерозподілу результатів розвитку. З огляду на це, Дж. Гавента наголошує на тому, що «першим ключовим викликом XXI ст. є конструювання нових відносин між пересічними громадянами та інститутами, насамперед урядовими, які впливають на їх життя»<sup>16</sup>.

У цьому контексті підтримка з боку державних чиновників може «відкрити простори для уповноваження» на місцевому рівні для появи нових політичних можливостей у громадян та створити можливості для політичного навчання. Це, в свою чергу, дає можливість громадянам вимагати більшої підзвітності, впливу на прийняття рішень, і таким чином деполітизувати участь. Така деполітична, включена участь на місцевому рівні дасть можливість громадянам діяти як агентам, що вимагають певної форми та змісту програм розвитку, не як пасивні споживачі результатів її реалізації.

Для багатьох дослідників зростання популярності учасницького дискурсу в міжнародних організаціях свідчить про тенденцію до деполітизації розвитку в інтересах неолібералізму. Він перетворився в аполітичний, тактичний механізм для задоволення потреб неолібералів, урядів та міжнародних організацій. М. Ранема вказує, що участь належить до категорії дискурсу і, отже, є «ідеальним для маніпулятивних цілей»<sup>17</sup>. Його однодумці зазначають, що співробітництво з міжнародними організаціями відірвало участь від «соціально-культурного коріння, що її підтримувало». Більше того, це робилося міжнародними організаціями в ім'я демократії, боротьби з бідністю та надання «голосу» маргіналізованим прошаркам населення, хоча фактично використовувалося «як засіб підтримання існуючої влади, для нейтралізації політичної опозиції та оподаткування найбідніших»<sup>18</sup>.

Н. Бреннер та Н. Теодоре звертають увагу на дедалі частіше використання місцевого простору як ключової арени для експериментів у сфері розвитку і ставлять низку запитань: «Чи справді місцеві громади потребують нових інституційних можливостей для визначення свого шляху розвитку чи їхня доля тепер визнається політико-економічними силами, що лежать за межами їх контролю? Чи справді місцеві регуляторні експерименти покращують соціальні умови життя

громад чи підтримують місцеву та регіональну економіку, беззахисні перед глобальним фінансовим колюванням?»<sup>19</sup>.

Д. Харві протиставляє неоліберальній ідеології створення демократичного публічного простору. Для нього лібералізм як політичний проект має незначні успіхи у стимулюванні економічного розвитку, але досяг вражаючих результатів у виправданні, легітимації та відновленні класової влади правлячої еліти з «вищих страт», таких як Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі та Світовий банк<sup>20</sup>.

Однак погодитися з критикою використання механізмів участі в ході реалізації програм розвитку, що здійснюються міжнародними організаціями, можна лише до певної міри. Вищезазначені автори упускають з уваги необхідність врахування рівня політичної культури у кожній країні, що розвивається. Якщо громадяни конкретної країни не мають досвіду самоврядування, а існуючі демократичні інститути є надто слабкими або лише імітують західні аналоги, то набутий ними досвід спільного вирішення місцевих проблем буде втрачено через відсутність можливостей його поширення на інші сфери суспільного життя. Якщо брати більш узагальнено, то питання зводиться до того, чи можливе ефективне існування демократії поза межами європейських та північноамериканських країн? До того ж критики не проводять паралелей між зміною у підходах до тлумачення участі з труднощами, що супроводжують Третю хвилю демократизації, яка дає низку прикладів як успішної (країни Східної Європи), так і невдалої трансформації тоталітарних режимів (низка країн СНД). Проте вказана критиками концепції громадської участі необхідність комплексного підходу до використання механізмів участі, що передбачає їх включення до політики зміцнення демократичних інститутів та підвищення ефективності управлінських процесів, реформи удосконалення взаємовідносин між державою та громадянином, врахування поняття соціальної справедливості тощо, зберігає свою актуальність і щодо країн зі стабільними демократичними інститутами.

1. *Arnstein A.* A ladder of citizenship participation / A. Arnstein // *Journal of the American Institute of Planners.* – 1969. – № 4. – P. 217. 2. *Gupta D.* State-community synergies in community-driven development / Gupta D., Grandvoinet H., Romani M. // *Journal of Development Studies.* – 2004. – № 3. – P. 27-32. 3. *Hickey S.* Relocating participation within a radical politics of development / S. Hickey, G. Mohan // *Development and Change.* – 2005. – № 2. – P. 237-262. 4. *Chambers R.* Whose reality counts? Putting the first last / Chambers R. – L.: Intermediate Technology Publications, 1997. 5. *Cooke B.* Participation: The new tyranny? / B. Cooke, U. Kothari. – L.: Zed Books, 2001. 6. *Chambers R.* Participatory rural appraisal (PRA): Analysis and experience / R. Chambers // *World Development.* – 1994. – № 9. – P. 1266. 7. *Rahmena M.* Toward post-development: Searching for signposts, a new language and new paradigms / Rahmena M., Bawtree V. *The post-development reader.* – L.: Zed Books, 1997. – P. 117. 8. *Ayiar Y.* Invited spaces, invited participation: Effects of greater participation on accountability in service delivery / Y. Ayiar // *India Review.* – 2010. – Vol. 9(2). – P. 204-229. 9. *Jennings R.* Participatory development as new paradigm: The transition of development professionalism / Conference paper prepared for the Community Based Reintegration and Rehabilitation in Post-Conflict Settings / Jennings R. – Washington, D.C., 2007. – P. 1. 10. *Brodie E.* Understanding participation: A literature review / Brodie E., Cowling E., Nissen N. – L.: Institute for Volunteering Research, 2009. 11. *Rowe G.* Public participation methods: a framework for evaluation / G. Rowe, J. Frewer // *Science, Technology and Human Values.* – 2000. – Vol. 25(1). – P. 12. 12. *Hickey S.* Relocating participation within a radical politics of development / S. Hickey, G. Mohan // *Development and Change.* – 2005. – Vol. 36(2). – P.

238. **13. Harbers I.** Democratic deepening in Third Wave democracies: Experiments with participation in Mexico City / I. Harbers // *Political Studies*. – 2007. – Vol. 55. – P. 38-58. **14. Rodrik D.** After neoliberalism, what? / D. Rodrik // Paper presented at BNDES seminar on New Paths of Development. – Rio de Janeiro, 2002. **15. Stiglitz J.** More instruments and broader goals: Moving towards the Post-Washington consensus/ J. Stiglitz // *WIDER Annual Lecture*, Helsinki, Finland, 1998. **16. Gaventa J.** Towards participatory governance: Assessing the transformative possibilities / Gaventa J., Hickey S., Mohan G. Participation: from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development. – L.: Zed Books, 2004. – P. 25. **17. Rahmena M.** Toward post-development: Searching for signposts, a new language and new paradigms / Rahnama M., Bawtree V. The post-development reader. – L.: Zed Books, 1997. – P. 120. **18. Cornwall A.** What do Buzzwords do for development policy? A critical look at «participation», «empowerment» and «poverty reduction» / A. Cornwall, K. Brock // *Third World Quarterly*. – 2005. – №7. – P. 1046. **19. Brenner N.** Cities and the geographies of «actually existing neoliberalism» / N. Brenner, N. Theodore // *Antipode*. – 2002. – Vol. 34(3). – P. 342-343. **20. Harvey D.** Neoliberalism as creative destruction / D. Harvey // *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. – 2007. – № 1. – P. 21-44.

УДК 17.022.1:323.31

**В. В. ДОБІЖА**

### **ЕТИКО-МОРАЛЬНІ ТА ПРАВОВІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ВЛАДНОЇ ЕЛІТИ**

*Охарактеризовано співвідношення політики і моралі. Визначено значення морального чинника в діяльності владної еліти. Розкрито недоліки, характерні для політичної культури української еліти. Запропоновано шляхи підвищення ефективності діяльності владної еліти.*

**Ключові слова:** владна еліта, політична культура, політична мораль, етика влади.

**Добіжжа В.В.** **Этико-моральные и правовые факторы формирования политической культуры властной элиты**

*Охарактеризовано соотношение политики и морали. Определено значение морального фактора в деятельности властной элиты. Раскрыты недостатки, характерные для политической культуры украинской элиты. Предложены пути повышения эффективности деятельности властной элиты.*

**Ключевые слова:** властная элита, политическая культура, политическая мораль, этика власти.

**Dobizha Vasyli.** **Ethical, moral and legal factors of the governance elite political culture forming**

*In the study there are characterized the relationship between politics and morality. It is defined the value of the moral factor in the activities of the governance elite. There are disclosed the limitations which are inherent the political culture of the Ukrainian elite. The ways to improve the efficiency of the power elite are suggested.*

---

© ДОБІЖА Василь Валерійович – кандидат політичних наук, доцент кафедри загальнонаукових гуманітарних дисциплін Вінницького інституту економіки Тернопільського національного економічного університету