

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82

**О. Р. Антонова**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри спеціально-правових дисциплін  
Академії муніципального управління

### ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ ЯК ФОРМА ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті визначено, що суспільні функції лобіювання реалізуються завдяки певному механізму легітимізації сімейної політики, інструментами якої є безпосереднє й опосередковане лобіювання. Опосередкована форма громадського лобіювання має переваги, оскільки тиск лобістів більш впливовий.*

**Ключові слова:** державне управління, громадське лобіювання, лобістська діяльність, легітимізація, управлінські рішення, сімейна політика.

**Постановка проблеми.** Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики є складовою процесу демократизації суспільства та умовою для інтеграції України до світової спільноти. Адже стандарти ЄС у сфері державного управління та місцевого самоврядування визначають потребу залучення громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян до розробки та реалізації управлінських рішень, а також стратегічних і програмних документів, зокрема на рівні громад та регіонів [1].

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою повинна базуватись на засадах впливу суспільства та його окремих громадян на формування різних аспектів державної політики. Через те, що такі відносини мають суспільно-управлінський характер, механізм їх врегулювання повинен здійснюватися завдяки інституту громадського лобіювання. Інститут громадського лобіювання спроможний виконувати функцію впорядкування суспільних інтересів, доповнюючи собою конституційну систему демократичного управління, яка чітко закріплює статус народу як єдиного носія суверенітету та джерела влади в країні. На сучасному етапі розвитку громадського лобіювання в Україні одним із пріоритетних його напрямів є збереження інституту сім'ї та забезпечення повноцінного її функціонування, оскільки лише завдяки

сім'ї міцніше і розвивається держава, зростає добробут народу, будується будь-яке цивілізоване суспільство. Проте здійснювана державою сімейна політика є набором виокремлених заходів, які не відповідають інтересам сім'ї і суспільства та не сприяють союзу сім'ї і держави. Про це свідчать соціально-економічні показники життєвого рівня українських родин, які мають всі ознаки кризового стану – кожна третя сім'я з дітьми в Україні (32,6%) є бідною [8].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дискусії, пов'язані з процесом легітимізації державної політики, є суперечливими та неоднозначними, оскільки розуміння легітимності державної політики та її засад протягом часу змінювалося через зміну суспільного устрою, його світогляду та зміну поколінь. На сучасному етапі розвитку громадянського суспільства вважається, що невід'ємним елементом забезпечення зворотного зв'язку між владою і суспільством є інститут лобізму. Теоретичне осмислення інституту лобізму як форми легітимізації державної політики представлено у працях В. Андрущенко, Д. Базілевича, Ю. Барабаша, В. Бебика, Д. Богуша, Ю. Бисаги, О. Войновича, Ю. Ганжуров, Ф. Кирилюка, В. Колісника, О. Кушніренка, В. Королька, Є. Макаренка, В. Масича, Р. Мацкевича, І. Немчинов, В. Нестеровича, О. Одінцової, М. Ожевана, М. Онищука, В. Погорілко, Г. Почепцова, В. Речицького, Ю. Сабанад-

зе, Т. Слінько, С. Телешуна, Ю. Тодици, Є. Тихомирової, В. Федоренка, М. Хилька, Н. Хоми, В. Шаповала, Ф. Штольц та інших вітчизняних вчених. Зазначені положення досліджували і закордонні вчені, а саме С. Авак'ян, О. Автономов, М. Адамс, С. Алексєєва, Г. Бентлі, Е. Вітенберг, Б. Вулп, Є. Герінг, Л. Дюгі, М. Іванов, Р. Едельман, В. Зорькіна, С. Зотов, Дж. Кумбер, О. Кучеров, О. Любімова, В. Лепьохін, О. Малько, Дж. Олзевські, В. Павлов, Р. Прайс, В. Соломатіна, В. Смірнов, П. Толстих, В. Чиркіна.

Незважаючи на широкий науковий інтерес дослідників до ряду аспектів цієї проблеми, питання легітимізації сімейної політики залишилося поза їх увагою.

**Мета статті.** Викладене вище свідчить про необхідність визначення механізмів легітимізації державної сімейної політики, адже у процесі розвитку участі громадян у формуванні державної політики постійно змінюються форми легітимності державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** У зв'язку з викладеним варто зауважити, що в сучасних умовах створено особливий тип демократичної легітимності – «демократія взаємодії» (або інтерактивна демократія), яка передбачає створення державою умов для громадського лобіювання, оскільки завдяки громадським лобістам зміцнюються зв'язки між політичною і соціальною системами, налагоджується рівновага між приватними інтересами і державними рішеннями. Проте цей вид демократії взаємодії в Україні законодавчо неврегульований, хоча розмови про необхідність його легалізації точаться вже немало часу. За умов легалізації лобістської діяльності Україна увійде до чільної десятки найпрогресивніших в плані лобістського регулювання країн світу, серед яких слід назвати Австралію, Канаду, США, країни Балтії, Польщу. Така правова урегульованість привела до збільшення в цих країнах чисельності громадських лобістів та угруповання їх за галузевими інтересами. Так, наприкінці 1960-х років у США спостерігався справжній вибух активності громадських лобістів, яких цікавили переважно питання захисту навколишнього середовища, прав споживачів, охорони здоров'я тощо. У Великій Британії традиційно сильним до цього часу залишається «аграрне лобі», а в Швеції вже не одне десятиріччя громадські лобісти свою активність спрямовують на вирішення соціальних проблем, особливо щодо збільшення видатків з державного бю-

джету на підтримку соціально незахищених категорій сімей [11].

У посткомуністичній Україні створені лише деякі правові та соціально-економічні передумови для розвитку цивілізованого лобізму. Щодо конституційних основ лобістської діяльності в Україні, то вона прямо не передбачена Основним Законом держави, але в Конституції України передбачено ряд норм, з яких випливає відповідне право громадян на лобістську діяльність. Зокрема, народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 40); кожен має право на вільний вибір професії (ч. 1 ст. 43). Отже, реалізуючи свої конституційні права громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську діяльність [4].

Застосовуючи конституційні можливості на здійснення громадського лобіювання, варто визначити механізм його реалізації. Залежно від мети та ресурсних можливостей лобістських груп його можна умовно поділити на дві групи: безпосередній та опосередкований.

Безпосередній лобізм – це процес прямого впливу зацікавлених організацій на законодавців. Така форма взаємодії з законодавцями має свій інструментарій. Здебільшого це формальні контакти громадських лобістів. Такий засіб впливу на владу передбачає розробку проєктів нормативно-правових актів та організацію їх обговорень, консультування представників влади у ході парламентських та комітетських слухань, участь в роботі органів державної влади. Щодо участі громадських лобістів у ході парламентських слухань з питань реалізації державної сімейної політики варто зазначити,

що вони проходять безсистемно і епізодично. Найбільшу зацікавленість до питань реалізації державної сімейної політики влада виявила під час каденції Верховної Ради України IV і VI скликань, хоча і ця кількість ініціатив недостатня для позитивних зрушень у вказаній галузі. Так, із 76 парламентських слухань всього 7 присвячені питанням реалізації сімейної політики: «Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення», «Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді», «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні», «Стан і перспективи розвитку молодіжного житлового будівництва в Україні», «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», «Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства», «Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції (сімейна міграція)». Всього 16 парламентських слухань організовано Верховною Радою V і VIII скликання, із них 2 – щодо становища молоді в Україні (підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 роках). Верховна Рада VII скликання провела 17 парламентських слухань, проте лише 3 з них стосуються проблем сім'ї: «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: проблеми та шляхи їх вирішення», «Участь молоді в суспільному житті: економічна активність», «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» [7].

Проте у державах з розвинутою демократією держава зацікавлена у залученні громадських лобістів до законотворчості. Наприклад, у Великій Британії лобістів заохочують самою процедурою законотворення: «Перед розглядом законопроекту зацікавленим групам пропонується для дискусії так званий зелений документ. За результатами дискусії видається «білий документ», що містить реакцію зацікавлених груп, лобістських організацій на «зелений документ» і є основою для законопроекту». В Австрії, Франції, Голландії створено спеціальні інститути – «соціально-економічні ради», які мають досить чіткий юридичний статус і виконують роль своєрідних «лобістських парламентів» [11].

Наступною формою лобістської діяльності є опосередковане лобювання, або місцеве, оскільки воно ініціюється «знизу». До опосеред-

кованих лобістських дій відносять такі засоби, що виключають безпосередній вплив лобістів на суб'єктів прийняття рішень. Така тактика більш поширена серед громадських лобістів з двох причин: по-перше, для багатьох зацікавлених груп стало проблемою встановлення безпосереднього контакту з законотворцями; по-друге, опосередковане лобювання набуває, як правило, статусу загальносуспільної проблеми, що змушує владні структури рахуватись з їх вимогами; по-третє, тактика опосередкованого лобювання простіше піддається контролю і регламентації. Вона базується на дружніх або родинних відносинах. Завдяки таким неформальним контактам приймаються дійсно «народні закони».

Розглянемо можливості застосування форм опосередкованого лобювання на таких інституціях, як мобілізація громадської думки, участь у виборчій та експертній компаніях.

Найпоширенішою формою цього виду громадського лобювання є мобілізація громадської думки шляхом організації масових акцій протесту, колективних звернень до влади, показових судових процесів.

Позитивним прикладом судового процесу є Рішення Європейського Суду з прав людини «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 року в справі № 40269/02, за яким були прийняті зобов'язання до України змінити законодавство щодо громадських об'єднань, оскільки воно порушує ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В результаті після кількох років розробки нових законопроектів, їх експертного та громадського обговорення 22 березня 2012 року Верховною Радою України був прийнятий базовий Закон України «Про громадські об'єднання». Показовими стали наполегливість і переконаність громадських лобістів, оскільки за прийняття цього Закону проголосувала конституційна більшість – 334 народних депутати зі складу як представників парламентської більшості, так і опозиції [9].

Поряд з показовими судовими процесами, значного поширення набуває такий лобістський прийом, як «grassroots lobbying» – «лобіювання на рівні коріння трави», що включає організацію пропагандистських акцій на підтримку або проти прийняття певних управлінських рішень. Це здійснюється за допомогою організації надсилання колективних листів, телеграм представникам державної влади від населення з

вимогою підтримати певне рішення. Зазначений метод непрямого лобіювання у багатьох випадках є результативним. Так, результати свого голосування за законопроект № 1317 про заборону російських фільмів та серіалів змінили 17 депутатів після публічних застережень експертів Інституту медіа права. Близько 40 народних депутатів кардинально змінили свою позицію щодо арешту свого колеги – нардепа Мосійчука після перегляду відео у стінах Верховної Ради України [5].

Проте спостерігаються і безрезультатні колективні звернення до влади. Так, звернення до влади громадських активістів з приводу бюджетування українських сімей залишилося Урядом не почуте. Затверджений бюджет держави на 2016 рік ще більше підвищив фіскальне навантаження на сім'ї українців, змушуючи їх сплачувати за корупцію та розкрадання муніципальної влади, зруйновану економіку, утримання і озброєння занедбаної владою українську армію та добровольчі батальйони, подорожчання палива, космічні тарифи на комунальні послуги та рефінансування банків [3].

Є приклади і передчасних ініціатив окремих лобі-груп, коли не лише парламент, а й українське суспільство не готові до певних рішучих кроків. Такою ініціативою була спроба громадських лобістів легалізувати одностатеві шлюби. Хоча варто зазначити, що в Україні проживає близько мільйона громадян гомо- і бісексуальної орієнтації, які також мають право на ініціювання певних законодавчих пропозицій. Так, київською міською громадською організацією «Гей-альянс» та інформаційно-захисним центром «Наш світ», що створений Союзом гей-організацій України, були проведені акції протесту з метою відстоювання прав гомосексуальних сімей в Україні: права на укладання цивільних шлюбів (партнерства), успадкування майна у випадку смерті партнерки (партнера), опікування дітьми партнерки (партнера), медичне страхування гомосексуальної родини, банківські кредити, а також на соціальні пільги з догляду за дітьми та хворими членами родини залишилися поза увагою парламентарів. На наш погляд, такого роду питання необхідно спочатку виносити на референдум, і лише після того, як буде відома думка суспільства, можна провадити його в дію [2].

Вплив лобі-груп на перебіг виборчої компанії здійснюється завдяки їх можливості виступати у ролі офіційних спостерігачів. Так, на позачер-

гових виборах народних депутатів України, які відбулися 26 жовтня 2014 року, 37 неурядових організацій зареєстрували 35 645 своїх спостерігачів [6]. Їх місія полягала у формуванні незалежного, незаангажованого уявлення про законність виборчого процесу та розвиненості демократичних інститутів і традицій у країні. Така практика спостереження за виборами розповсюджена в демократіях, що розвиваються. Одним з перших ініціаторів створення інституту громадських спостерігачів можна вважати Філіппінський національний рух за вільні вибори (NAMFREL), який під час президентських виборів у 1986 році проводив збори спостерігачів та здійснював їх навчання. Організація також проводила «швидкий підрахунок голосів», здійснюючи незалежну табуляцію результатів виборів.

Серед популярних форм опосередкованого лобіювання першість належить інформаційно-просвітницьким та експертним заходам, що спрямовані на вирішення соціальних питань. Так, такі громадські організації, як «Україна – мати рідна моя», «Європейські студенти за свободу», «За нове суспільство», брали активну участь в організації проблем соціальної адаптації та реінтеграції сімей переселенців, розвитку сімейних форм виховання дітей, забезпечення житлом військових, молодих та студентських сімей.

Експертне забезпечення лобістської діяльності здебільшого забезпечують аналітичні центри. При цьому аналітичні центри не лише вказують на проблему, а й репрезентують під час неформальних заходів експертну точку зору з приводу політики уряду та державних інститутів. Так, протягом 2013–2015 років були здійснені аналіз соціального забезпечення українських сімей, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах, соціального захисту дітей трудових мігрантів; послідовності державної сімейної політики, узгодженої з політикою у сфері зайнятості, податків, демографічного розвитку тощо; стану системи сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, попередження соціального сирітства в Україні на рівні територіальних громад; напрямів соціальної підтримки сім'ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні.

Крім того, важко не погодитись з думкою вітчизняних дослідників лобізму В. Несторовича та Є. Тихомирової, які констатують факт ство-

рення такого нового методу лобістської діяльності, як лобіювання з використанням комп'ютерних мереж. Це особливий засіб лобістської діяльності є доступним для широкого загалу активних громадян та може здійснюватись без залучення значних фінансових ресурсів. Його можна віднести до опосередкованих форм лобіювання. При цьому слід зазначити, що за оцінками вітчизняних та зарубіжних фахівців український сегмент «світової павутини» є одним із найбільш прогресуючих за темпами розвитку. Наприклад, у 2015 році регулярно Інтернетом користувалося понад 58% жителів України [10]. Таким чином можна стверджувати, що механізми легітимізації сімейної політики близький до технологій «паблік рілейшнз».

**Висновки і пропозиції.** Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що невід'ємним механізмом розвитку сімейної політики є інститут лобізму, який завдяки громадським лобістам урівноважує приватні інтереси сім'ї з управлінськими рішеннями щодо її функціонування.

Визначено, що суспільні функції цих типів лобіювання реалізуються завдяки певному механізму легітимізації сімейної політики, інструментами якої є безпосереднє і опосередковане лобіювання. Безпосереднім є лобіювання, яке передбачає застосування прямих форм тиску громадських лобістів на законотворців. Такий засіб впливу на владу передбачає розробку проектів нормативно-правових актів та організацію їх обговорень, консультування представників влади у ході парламентських та комітетських слухань, участь в роботі органів державної влади. Формами опосередкованого лобіювання є ініціативи «знизу». До опосередкованих лобістських дій відносять такі засоби, що виключають безпосередній вплив лобістів на суб'єктів прийняття рішень. Така тактика лобіювання має переваги над безпосередньою, оскільки вона розширює можливості лобістів та робить їх дії впливовішими.

#### Список використаної літератури:

1. Буряк П. Європейська інтеграція і проблеми сучасності : [навчальний посібник] / П. Буряк, О. Гупало. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 352 с.
2. Змієвець С. До проблеми легалізації односта-

тевих шлюбів / С. Змієвець // Юридичний журнал. – 2009. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3256>.

3. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України / ВВР – 2016 – № 5. – Ст. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Редакція від 22 лютого 2014 року, підстава 750-18// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. В свинячий голос. За що і чому передумували голосувати народні депутати? // Офіційний сайт Громадського руху ЧЕСНО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chesno.org/post/242>.
6. Перелік громадських організацій, яким центральною виборчою комісією надано дозвіл мати офіційних спостерігачів під час позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [cvk.gov.ua/vnd\\_2014/inform2014/go.doc](http://cvk.gov.ua/vnd_2014/inform2014/go.doc).
7. Про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 роках) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/zakon/sk15/par\\_sl/sl2012061.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/zakon/sk15/par_sl/sl2012061.htm).
8. Програма розвитку ООН в Україні. Цілі розвитку тисячоліття: Україна – 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org.ua/files/mdg\\_booklet08.pdf](http://www.un.org.ua/files/mdg_booklet08.pdf).
9. Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа від 3 квітня 2008 року // Сайт ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_446](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_446).
10. У 2015 році кількість інтернет-користувачів в Україні становила понад 58% населення // Новини УНІАН. Інформаційне агентство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/society/1254409-u-2015-rotsi-kilkist-internet-koristuvachiv-v-ukrajini-stanovilo-ponad-58.html>.
11. Уроки демократії: світовий досвід для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/doc/anons/zbirnuk\\_stat.pdf](http://www.academy.gov.ua/doc/anons/zbirnuk_stat.pdf).

**Антонова О. Р. Общественное лоббирование как форма легитимизации государственной семейной политики**

*В статье определено, что общественные функции лоббирования реализуются благодаря определенному механизму легитимизации семейной политики, инструментам которой является непосредственное и опосредованное лоббирование. Опосредованная форма общественного лоббирования имеет преимущества, поскольку давление лоббистов более влиятельно.*

**Ключевые слова:** *государственное управление, общественное лоббирование, лоббистская деятельность, легитимизация, управленческие решения, семейная политика.*

**Antonova O. R. Public lobbying as a form of legitimization of the state family policy**

*In the article it is determined that public lobbying functions are implemented through a specific mechanism of legitimization of family policy instruments which are direct and indirect lobbying. Mediated form of public advocacy is advantageous because the pressure of lobbyists more influential.*

**Key words:** *public administration, public advocacy, lobbying, legitimization, management decisions, family policy.*