

УДК 351.84

**О. Р. Антонова**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Академії муніципального управління

### СУБ'ЄКТИ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Здійснено типологізацію суб'єктів легітимізації сімейної політики. Цінність такої типологізації полягає в тому, що вона дає змогу суб'єктам законотворчості віддзеркалювати у рішеннях різноманітні суспільні погляди і пріоритети, отримувати уявлення про широкий спектр суспільних потреб та думок як до прийняття державно-управлінських рішень, так і після них.*

*Ключові слова: державне управління; суб'єкти лобювання; сімейна політика; групи інтересів; групи тиску.*

*Analyzed in the article are the subjects of legitimization of the family policy. Value of such typology is in the fact that it forms balance of powers in the society, enables the subjects of law-making to reflect different social views and priorities in the decisions, gets the notion of wide range of social demands and thoughts before making governmental decisions as well as after it.*

*Key words: public administration; subjects of lobbying; family policy; groups of interest; groups of risk.*

**Постановка проблеми.** Зі здобуттям Україною статусу суверенної держави розпочався процес оформлення низки інституцій, покликаних наповнити реальним змістом статус українського народу як вищого носія влади в країні. Однією з головних ознак цього статусу є існування розвиненого громадянського суспільства, в якому взаємодіють суспільні й державні інститути. Така взаємодія побудована не лише на владно-розпорядчих засадах, а й на впливі суспільства та його окремих громадян на формування різних аспектів державної політики. У світовій практиці до найбільш дійових суб'єктів впливу належать громадські лобісти. Вони є невід'ємним елементом забезпечення зворотного зв'язку між владою і суспільством. Традиційно пріоритетний для громадських лобістів напрям – власне соціальна сфера життєдіяльності, зокрема сімейні праввідносини, які мають місце лише у плюралістичному суспільстві.

Ураховуючи те, що лобізм уже давно є реалією вітчизняного суспільного життя, більш гостро постає питання про типологізацію громадських лобістів, яка має на меті здійснення регулювання та впорядкування цього процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливий внесок в осмислення теорій лобізму як суспільної категорії належить таким відомим науковцям, як Б. Вулп, Дж. Олзевскі, Ф. Штольц, М. Адамс, П. Метью, Дж. Кумбер, Р. Еделман, Р. Прайс, Г. Бентеле та іншим; вітчизняні розробки з окремих аспектів лобізму як системи фундаментальних цінностей суспільства представлено в дослідженнях В. Андрущенко, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренко, М. Михальченка, В. Моїсеєва, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, І. Рейтеровича, Ю. Сабанадзе, С. Телешуна, Є. Тихомірової, М. Хилька, О. Салтовського та ін.

© О. Р. Антонова, 2015

Водночас аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової думки засвідчив фрагментарність досліджень лобізму, тому вивчення процесу легітимізації та його суб'єктів є важливим для вітчизняної науки державного управління.

**Мета статті** – здійснення типологізації суб'єктів легітимізації управлінських рішень у сфері державної сімейної політики, що надасть можливість суб'єктам законотворчості отримати уявлення про широкий спектр суспільних потреб і думок як до прийняття державно-управлінських рішень, так і після них.

**Виклад основного матеріалу.** В основі легітимізації сімейної політики лежить процес донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем, які є істотними для сім'ї та суспільства взагалі. Провідні суб'єкти цього процесу – громадські лобісти (або “групи інтересів”, “групи тиску”).

Так, Дж. Медісон розуміє під групами інтересів групу громадян, які об'єднуються спільними інтересами та спрямовують свої зусилля проти прав інших громадян [1]. Французький соціолог Р.-Ж. Шварценберг характеризує громадське лобіювання у вигляді організацій, створених для захисту інтересів і тиску на владу, щоб домогтися від неї ухвалення таких рішень, які відповідають їх інтересам [2, 87]. На думку Дж. Вілсона, групи інтересів – це організації, які прагнуть знайти канали впливу на уряд, але, на відміну від політичних партій, не мають наміру контролювати його. Майже в усіх країнах громадські лобісти є ланкою зв'язку, своєрідною трансмісією між суспільством і державою [3, 420]. М. Уоллерстайн називає групами інтересів “усі добровільні об'єднання людей, колективів та організацій з формальною основною структурою, у яких особисті вимоги поєднані з матеріальною й духовною суспільною користю і які виражають себе всередині своєї чи іншої організації за допомогою співробітництва і впливів – висловлюються щодо інших груп чи політичних інститутів” [4, 163].

Існує наукова думка, що поняття “громадські лобісти” корелюється з поняттями “група інтересів” та “група тиску”. Проте більшість науковців не бачить різниці між ними. На думку П. Шляхтуна, “групи інтересів – це добровільні об'єднання людей, створені для вираження й задоволення їх інтересів у відносинах з різними політичними інститутами насамперед із державою”, а “група тиску – це громадське об'єднання, яке домагається задоволення власних інтересів за допомогою цілеспрямованого впливу на інститути публічної влади” [5, 361]. Підтримуючи цю думку, зазначимо, що “громадські лобісти” – це групи інтересів, які беруть активну участь в управлінні державними справами з метою втілення суспільних інтересів в управлінських рішеннях.

Як видно з наукових підходів зарубіжних і вітчизняних учених, суспільство має вагомий вплив на владні структури й процес ухвалення управлінських рішень. Незважаючи на це, лобіювання громадських інтересів має ряд слушних зауважень, зокрема:

- на відміну від організованих груп виробників і власників, не всі громадські лобісти вміють працювати колективно і злагоджено, тому інтереси промисловців представлені набагато краще, ніж громадські;

- громадські лобісти не мають належної професійної підготовки, у зв'язку з цим низка питань залишається невирішеною;

- об'єднання громадських лобістів мають ієрархічну структуру, що потребує чіткої підпорядкованості своїм лідерам. Це відбувається тому, що лідери лобістських груп, як правило, – люди, які звикли до авторитарних способів правління, оскільки в минулому працювали в органах публічної влади.

## Механізми державного управління

З метою усунення визначених вище недоліків слід типологізувати суб'єктів громадського лобіювання за певними критеріями: ступенем організованості, спеціалізацією, характером, сферою, рівнем і масштабом лобістської діяльності, територіальними ознаками, сферою впливу та типами представництва інтересів (табл. 1).

Так, з погляду походження й ступеня організованості виділяють анемічних й інституційних громадських лобістів. Перший тип характеризує об'єднання громадських лобістів, які виникають стихійно (демонстрації, мітинги). Інституційні групи – це формальні об'єднання громадських лобістів, які мають певну організаційну структуру, функції й професійний кадровий апарат (громадські лобісти церкви, армії тощо).

Іншим критерієм виділення типів громадських лобістів є спеціалізація їх діяльності, за якою виділяють неасоціативних й асоціативних лобістів. Джерелом виникнення перших виступає неформальне або добровільне об'єднання людей на родинній, релігійній, соціокультурній основі. Їх діяльність так само, як і анемічних груп, непостійна, практично не структурована й не завжди ефективна. Асоціативні ж групи являють собою добровільні об'єднання, які спеціалізуються на представництві інтересів і спрямовані на виконання певних завдань (профспілки, рухи за права визначеної категорії громадян). Проте істотною вадою цієї типології є відсутність уваги до змістовної спрямованості інтересів, які відстоюються групами у сфері державного управління.

Таблиця 1

### Типологія громадських лобістів

№	Критерії виділення типів	Зміст типологічних груп
1	З погляду походження й ступеня організованості	– анемічні групи інтересів – інституційні групи інтересів
2	За спеціалізацією діяльності	– неасоціативні групи інтересів – асоціативні групи інтересів
3	За характером діяльності	– одноцільові групи інтересів – багаточільові групи інтересів
4	За сферою діяльності	– в економічній сфері – у сфері культури тощо
5	За територіальними ознаками	групи, які формуються й діють у певних регіонах
6	За рівнем і масштабом діяльності	– групи тиску, які діють у центральних органах влади – групи тиску, які діють у місцевих органах влади
7	За рівнем взаємодії між громадськими лобістами	– групи захисту – групи підтримки
8	За сферою впливу	“політичні”, “громадянські”, “професійні”, “регіональні”, “іноземні”, “сімейні”
9	Залежно від того, які типи представництва інтересів переважають у суспільстві	– плюралістичні групи – корпоративістські групи

За характером діяльності лобістів можна поділити на одноцільові й багатоцільові [6]. Структури першого типу прагнуть забезпечити прийняття певного законодавчого акта, після чого розпадаються або переорієнтуються на іншу конкретну мету. Діяльність багатоцільових груп багатопрофільна й не обмежена специфікою тих або інших завдань.

Поширеними є також градації поділу громадських лобістів за сферами діяльності (спілки споживачів в економічній сфері, творчі союзи у сфері культури тощо), територіальними ознаками (групи, які формуються й діють тільки в певних регіонах), рівнем і масштабом діяльності (наприклад, групи тиску, які діють у центральних або місцевих органах влади).

Застосовуючи конституційні можливості щодо обрання лобістської діяльності, громадських лобістів можна також умовно поділити на два основних типи: “лобі-групи захисту” і “лобі-групи сприяння”. Лобі-групи захисту репрезентують інтереси певних соціальних груп. Зокрема, права роботодавців та найманих працівників захищають профспілки, фермерські лобісти, об’єднання підприємців і фінансово-промислові групи, творчі спілки журналістів тощо; права за інтересами громадян захищають організації споживачів, жіночі, молодіжні спілки, об’єднання ветеранів тощо. Лобі-групи сприяння впливають на прийняття поліпичних рішень і розвиток державної політики. Ідея про групи лобістів, що здійснюють тиск на державу та на прийняття нею поліпичних рішень, належить американським ученим А. Бентлі (“Процес правління. Вивчення суспільних тисків”, 1908) та Д. Трумену (“Управлінський процес”, 1951). Вони спробували розкрити механізми прийняття державних рішень з урахуванням суб’єктів “демократії взаємодії” [7]. За цією теорією громадські лобісти не ставлять собі за мету завоювання державної влади, однак їм не байдуже, в чий інтерес діє держава та чи реагує вона на виклики суспільства. Своєю чергою, і держава прямо не втручається в діяльність зацікавлених груп, проте вона прагне регулювати їх відповідним законодавством, обумовлюючи в ньому порядок формування, функціонування та рамки активності цих груп.

Світова практика лобі-груп сприяння свідчить про можливість широкого залучення представників різноманітних суспільних прошарків. Більше того, в деяких випадках коло зацікавлених осіб стає настільки великим, що жодне парламентське чи урядове рішення, жоден законопроект чи нормативний документ не приймається без консультацій з ними. Наприклад, доволі потужними групами тиску є громадські зарубіжні й вітчизняні лобісти, що опікуються проблемами соціального захисту сімей, зокрема:

- лобі-організація COFACE займається лобіюванням проектів стосовно здоров’я й відпочинку родин, безпеки їх споживчих потреб;
- лобі-група Amnesty International сприяє сімейній зайнятості;
- European Women’s Lobby (EWL) бореться з насиллям у сім’ї та сприяє дотриманню рівних прав і можливостей чоловіків і жінок на рівні ЄС [8];
- громадське об’єднання “Українська мережа за права дитини” лобіює запровадження на рівні громад гарантований державою пакет соціальних послуг для сімей і дітей;
- Українська Асоціація сімейної медицини сприяє впровадженню сімейної медицини в Україні.

Російський дослідник лобізму О. Любимов пропонує класифікувати лобістську діяльність залежно від того, ким та в чий інтерес здійснюється вирішення конкретного питання або проблеми. З цього погляду О. Любимов пропонує розрізняти “політичний”, “громадянський”, “професійний”, “регіональний” та “іноземний” лобізм [9, 45].

На нашу думку, зазначений підхід до класифікації видів лобювання слушний, оскільки він: по-перше, враховує тих суб'єктів і групи впливу, які здійснюють лобювання; по-друге, враховує типові сфери інтересів різних політичних, суспільних, економічних, професійних та інших груп, виходячи з яких можливо виділити такі види лобювання, як політичне, громадське, релігійне, професійне, відомче, регіональне, іноземне та економічне.

До цього переліку слід додати і “сімейне лобювання”, суб'єкти якого здійснюють тиск на органи державної влади з метою лобювання питань захисту сім'ї та відстоювання українських сімейних цінностей у державі. Проте групи громадських лобістів за своїми потенційними можливостями значно слабші, ніж лобісти потужних фінансово-промислових структур. У зв'язку з цим необхідно об'єднати сімейні й громадські організації та установи України, щоб створити потужну платформу для лобювання питань захисту сім'ї. При цьому як в Україні, так і в інших країнах існують непоодинокі випадки вдалого відстоювання громадянами інтересів сім'ї, жінки, дітей, молоді. Так, виборче право багатьох країн світу спочатку містило обмеження щодо участі жінок у виборчому процесі, проте під впливом громадського тиску жінки отримали рівні з чоловіками виборчі права. З часом у багатьох країнах світу поширився громадський рух, метою якого було рівноправне представництво жінок у всіх сферах суспільного життя. В результаті громадського тиску багато країн почали проводити спеціальну гендерну політику, яка включала отримання жінками певної квоти у виборчих списках і списках урядових посад.

В українському суспільстві завжди був певний прошарок активних особистостей, що міг стати на захист прав громадян та їхніх сімей. Наприклад, різноманітні екологічні й жіночі громадські організації активно діють у напрямі захисту навколишнього середовища. Так, на початку 90-х рр. минулого сторіччя під тиском громадських лобістів було прийнято рішення про відмову від намірів щодо будівництва атомної електростанції на Кримському півострові. Поряд з екологічними питаннями, громадські активісти лобюють запровадження комплексних заходів щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я. А події 2013–2014 рр. в Україні продемонстрували здатність українців жити однією родиною та виявили, що для наших співгромадян, незалежно від регіону проживання, етнічної належності та мови, важливими цінностями є свобода, людська гідність, право обирати свою долю.

Наступним критерієм виділення типів громадських лобістів є переваги у представництві інтересів. Тобто громадських лобістів типологізовано за представництвом інтересів у суспільстві – плюралістичні чи корпоративістські. Громадські лобісти плюралістичного типу представництва інтересів – це суб'єкти лобювання, що: а) мають право на свободу організації заради захисту суспільних інтересів; б) діють відкрито й чесно, оскільки всі мають рівний доступ до прийняття державно-управлінських рішень.

У плюралістичному суспільстві кількість суб'єктів лобювання розширюється за рахунок збільшення інститутів громадянського суспільства. Такими інститутами є державні органи, парламент, вибори депутатів чи інших посадових осіб, юрисдикція, повноваження тощо. Їх збільшення залежить від подальших процесів децентралізації влади по горизонталі (система поділу влади) й системи управління по вертикалі (розвиток структур місцевого самоврядування). Таким чином, буде створено ґрунт для становлення електоральної форми підтримки інститутів влади, що підвищить не тільки її легітимність, але й ступінь впливовості громадських лобістів у державотворенні.

Громадські лобісти корпоративістського типу представництва інтересів – це суб'єкти лобіювання, що діють в умовах, коли основні соціальні ресурси концентруються в руках невеликих за чисельністю груп, які прагнуть підвищити ступінь свого впливу в суспільстві на засадах закритості. В основу взаємодії корпоративних груп покладаються відносини патронажу і клієнтських зв'язків. Проте, за визначенням Ф. Шміттера, сучасний корпоратизм (або некорпоративізм) представляє обмежену кількість примусових, ієрархічно ранжованих і функціонально диференційованих груп інтересів, які монополізують представництво відповідних сфер суспільного життя за підтримки держави в обмін на її участь у підборі лідерів і призначенні керівного складу цих груп, а також у формуванні їхніх вимог [10].

Отже, здійснення лобіювання залежить від того, який тип представництва інтересів переважає в суспільстві – плюралістичний чи корпоративістський. В умовах плюралістичного суспільства численні громадські лобісти відстоюють інтереси суспільства, намагаючись отримати доступ до процесу ухвалення державно-управлінських рішень з метою втілення в них інтересів громади. За умов корпоративістського представництва інтересів корпорації-монополісти просувають свої інтереси в органах державної влади з метою домогтися для себе тих чи інших преференцій в обмін на активну підтримку державної політики чи лояльне до неї ставлення.

Систематизація громадських лобістів спонукає до виділення дотичних до них суб'єктів – релігійних і професійних.

Найбільш близькими до громадських лобістів є релігійні (або конфесійні) лобісти. Прикладом активної діяльності релігійних лобі-груп є католицькі групи тиску в парламентах Італії та Ірландії з питань шлюбного законодавства та заборони абортів. В Україні найбільш активні лобісти з боку православних конфесій та окремих протестантських громад. Типовим прикладом релігійного лобіювання у Верховній Раді України є прийняття Закону України “Про захист суспільної моралі”, після чого були введені певні обмеження на демонстрацію в телевізійному ефірі продукції еротичного змісту [11].

Блиькими до громадських лобістів є професійні лобісти (або професійні спілки), які представляють певну професійну або робітничу групу. На відміну від громадських лобістів, предметом лобістського впливу з боку професійних спілок є питання, пов'язані з удосконаленням трудового законодавства, поліпшенням умов праці, підвищенням заробітної платні, скороченням робочого тижня, соціальним законодавством. Проте останнім часом профспілковий рух в Україні себе дискредитував. Тому профспілкам слід запроваджувати практику залучення до своїх лав громадських лобістів. Утім, Федерація профспілок України (ФПУ), яка є правонаступницею радянської профспілкової спадщини, блокує розбудову альтернативних утворень. Поряд із цим є приклади ефективного лобістського тиску професійних спілок на владу. Історія пам'ятає події 1968 р. у Франції, коли профспілки вимагали запровадження сорокагодинного робочого тижня, введення пенсійного віку для чоловіків з 60 років та підвищення мінімальної заробітної плати до 1000 франків. Зазначений загальнонаціональний страйк призвів до відставки уряду, згодом у відставку пішов і президент Франції Шарль Де Голль. Ця практика лобізму показала успішну взаємодію професійних спілок з іншими громадськими організаціями, яка охоплювала не тільки вузькі професійні та корпоративні інтереси, але й ставала на захист громадських свобод, поєднуючи професійне лобіювання з громадським [12].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На підставі розгляду теоретичного матеріалу визначено, що специфіка громадського лобювання полягає в тому, що воно вмотивоване бажанням груп за інтересами брати участь в управлінні державними справами з метою втілення суспільних інтересів в управлінських рішеннях. Такий підхід став підґрунтям типологізації суб'єктів громадського лобювання за певними критеріями: ступенем організованості, спеціалізацією, характером, сферою, рівнем і масштабом лобістської діяльності, територіальними ознаками, сферою впливу та типами представництва інтересів. Цінність такої типологізації діяльності суб'єктів громадського лобювання полягає в тому, що вона формує певний баланс сил у суспільстві, віддзеркалює різноманітні суспільні погляди і пріоритети, сприяє досягненню консенсусу в суспільстві, створюючи умови для того, щоб державні службовці мали уявлення про широкий спектр суспільних потреб, про думку більшості груп населення як до прийняття державно-управлінських рішень, так і після них. При цьому незалежно від типу представництва інтересів держава має виступати основним регулятором суспільних відносин і забезпечувати баланс інтересів між різними суспільними групами.

### Список використаних джерел:

1. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея : [пер. с англ. / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой]. – М. : Издательская группа “Прогресс”–“Литера”, 1994. – 592 с.
2. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология : пер. с фр. : в 3 ч. / Роже-Жерар Шварценберг. – М. : Б. и., 1992. – Ч. 3. – 157 с.
3. Класики політичної думки: від Платона до Макса Вебера : [пер. з нім. / за ред. Є. Причепія]. – К. : Тандем, 2002. – 584 с.
4. Уоллестайн М. Группы интересов / М. Уоллестайн // Полис. – 1992. – № 5–6. – С. 156–166.
5. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : [підручник] / Шляхтун П. П. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.
6. Сабанадзе Ю. В. Группы интересов в условиях переходного общества / Сабанадзе Ю. В. – К. : Логос, 2009. – 206 с.
7. Основи демократії : навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
8. Comparative study of structures for women MPs in the OSCE region, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, September 2013, last modified February 15, 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>
9. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монографія] / В. Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
10. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм / Ф. Шмиттер // Полис. – 1997. – № 2. – С. 10–21.
11. Про захист суспільної моралі : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
12. Семенов А. Л. Левое студенческое движение во Франции (1956–1968 гг.). / Семенов А. Л. – М. : Наука, 1975. – 230 с.