

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СКЛАДОВА ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена особливостям діяльності об'єктів лобістського впливу, які є інституціональною складовою громадського лобіювання. Визначено, що такими об'єктами лобіювання є Верховна Рада України, Президент України і його Адміністрація, Кабінет Міністрів України й інші органи виконавчої влади та посадові і службові особи цих органів. Тому, в залежності від об'єкта лобіювання, явище лобізму поділяється на законодавче, виконавче, судове, регіональне, місцеве та муніципальне. Така класифікація інституціональної складової лобістської діяльності має не тільки науково-теоретичне, але й практичне значення, адже вона не лише характеризує об'єктів лобістської діяльності, а й визначає тенденції їх розвитку, впливає на динаміку розвитку суспільства в цілому та сімейної політики зокрема.

Автором статті встановлено, що профільними об'єктами лобістського впливу у сфері сімейної політики є: на рівні парламенту – парламентський Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; на рівні Уряду – Міністерство соціальної політики України та відповідні регіональні і місцеві виконавчі органи. Наукові дослідження показали, що громадські лобісти здебільшого тиснуть на уряд, а ніж на парламент, оскільки регламент прийняття виконавчих рішень набагато простіший – урядова постанова набуває чинності з моменту підписання, а тому вважається більш ефективною і мобільною.

Ключові слова: державне управління; об'єкти лобіювання; сімейна політика; громадське лобіювання; законодавче; виконавче; регіональне; місцеве та муніципальне лобіювання.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Об'єкт лобіювання – це значуща інституціональна складова лобістської діяльності, під якою варто розуміти предмет, на який спрямована лобістська діяльність. Враховуючи форму Української держави і сучасну практику прийняття нормативно-правових актів, найоптимальнішими об'єктами лобіювання визначено Верховну Раду України, Президента України і його Адміністрацію, Кабінет Міністрів України й інші органи виконавчої влади та посадові і службові особи цих органів на регіональному, місцевому і муніципальному рівнях. Саме від глибини і якості визначених об'єктів лобістського впливу, від їх взаємодії з громадськими лобістами, залежить динамічний розвиток суспільства в цілому та сімейної політики зокрема. Проте досі не відбулася інституціоналізація цих об'єктів за напрямками лобістського впливу, внаслідок чого значна кількість громадських ініціатив є поверхневими і не результативними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Теоретичним підґрунтям дослідження проблеми інституціоналізації лобіювання у державному управлінні стали розробки зарубіжних і вітчизняних фахів-

ців. Зокрема, аналіз інституціоналізації лобіювання у США, Канаді, Великобританії, ФРН, Франції, Європейському Союзі відображений у працях Р. Беккера, Дж. Беррі, Г. Вітткемпера, Б. Волпа, Дж. Грінвуда, Р. Девідсона, Л. Мілбрайта. Деякі інституціональні аспекти лобіювання вивчають вітчизняні вчені – О. Гросфельд, О. Длугопольський, О. Зверев, О. Молодцов, Р. Мацкевич та інші дослідники. Незважаючи на наукове осмислення окремих аспектів даної проблеми, досі не відбулося комплексного вивчення питання інституціональної складової лобістської діяльності, що і зумовило вибір теми статті.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснити класифікацію об'єктів лобіювання, що займаються реалізацією сімейної політики в залежності від рівня впливовості та змісту носіїв інтересу з метою налагодження взаємодії між об'єктами тиску і громадськими лобістами, укріплення і розвитку соціального інституту сім'ї як основи суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Важливе значення у системі громадського лобіювання є його інституціональна складова, яка по-суті представляє собою об'єкт лобіювання. Етимологічно термін «об'єкт» походить від латинського

слова *objectus* (предмет), на який спрямована якась діяльність. Враховуючи сучасну практику прийняття нормативно-правових актів в Українській державі, об'єктами лобіювання є Верховна Рада України, Президент України і його Адміністрація, Кабінет Міністрів України й інші органи виконавчої влади та посадові і службові особи цих органів.

У Європі, за словами професора В. Екерінга, стрімкий вплив громадських лобістів на державні органи управління почався ще у XIX столітті. Так, наприклад, у період існування німецької імперії у 1871–1914 роках, вплив союзів й об'єднань поширювався «приблизно рівномірно на три сфери: на громадську думку, на парламент як законодавчий орган і на уряд як виконавчу владу». На сучасному етапі у США до об'єктів лобіювання належать: Президент, віцепрезидент США, посадові особи (крім канцелярських працівників) виконавчого апарату Президента США, керівники міністерств та відомств, їх замісники, помічники, радники та інші особи (перераховані у спеціальному розкладі виконавських посад, затверджених діючим законодавством), посадові особи і службовці (які займають посади конфіденційного характеру), вищі службовці збройних сил, члени Конгресу і співробітники апарату Конгресу, керівництво палат та комітетів Конгресу, а також робочих груп, що створюються для здійснення законодавчих послуг чи іншої допомоги членам Конгресу. Як бачимо, аналогічні посадові особи є об'єктами лобістської діяльності і в Україні, проте цьому переліку бракують об'єкти лобістського впливу регіонального, місцевого та муніципального рівнів.

Отже, в залежності від об'єктів лобіювання, на які здійснюють тиск громадські лобісти, інституційною складовою лобістської діяльності є:

1. Лобіювання центральних органів державної влади:
 - законодавче лобіювання;
 - виконавче лобіювання;
2. Судове лобіювання.
3. Лобіювання на регіональному та місцевому рівнях:
 - лобіювання регіональних органів державної влади (здійснення лобістського впливу на владні структури обласного рівня);
 - лобіювання місцевих органів державної влади (здійснення лобістського впливу на владні структури районного рівня – районні державні адміністрації, районні управління центральних органів державної влади тощо).
4. Лобіювання у сфері діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальне лобіювання).

Як бачимо, об'єкти лобіювання, що займаються реалізацією сімейної політики, класифіковані за рівнем впливовості (від центральних – до муніципальних органів влади) та змістом носіїв інтересу (обсягом лобіювання).

Найпотужніший вплив громадськими лобістами здійснюється на рівні лобіювання центральних органів державної влади, зокрема на законодавчі органи влади з метою легітимізації їх законотворчої діяльності – прийняття, скасування чи внесення змін до діючих законів за участю громадських лобістів. Проте об'єкт такого тиску, в залежності від форми державного устрою є різним [5] (табл. 1).

Таблиця 1

Моделі організації парламентів за об'єктом лобістського тиску

№	Форма державного устрою	Загальна характеристика об'єкта впливу	Індивідуальна характеристика об'єкта впливу
1	Унітарні держави	Одна владна структура – законодавчий орган країни	Верховна Рада України
2	Федеративні держави	Декілька владних структур: федеральні парламенти; законодавчі органи суб'єктів федерації	Конгрес та легіслатури штатів (США)
3	Конфедерація	Відсутній загальний законодавчий орган і система управління. Проте існує загальний конфедеративний орган, що складається з делегатів суверенних держав	Через етап конфедерації пройшли США, Нідерланди, Швейцарія, остання конфедерація – Сенегамбія (1981–1989)

Нині існують всі підстави для того, щоб говорити про наявність двох основних моделей організації парламентів: двопалатні та однопалатні парламенти. Як правило, федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній – однопалатна.

В унітарних державах об'єктом вказаного впливу може бути лише одна владна структура – законодавчий орган країни. Згідно зі статтею 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Характерною ознакою федеративної держави є двопалатний парламент (Бікамералізм або Двопалатна система). Структура парламенту, а іноді й інших представницьких органів, складається з двох палат. Двопалатність, як основна ознака сучасних парламентів у світі, не є домінуючою. Історія свідчить, що найстійкішими є федерації, створені на територіальній основі (США, ФРН) та за національно-терито-

ріальною ознакою (Індія). Об'єкти федерації можуть мати різні назви, які, як правило, визначаються певними історичними або правовими чинниками: штати, провінції, республіки, федеральні землі та інші. У федеративних державах є федеральні парламенти та законодавчі органи суб'єктів федерації. Наприклад, у США – це Конгрес США та легіслатури штатів [1]. А тому однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про вплив державно-управлінських традицій у тій чи іншій державі.

Що стосується такої форми державного устрою, як конфедерація, то варто зазначити, що це країна або утворення, яка складається з країн-членів, що тимчасово делегують свій суверенітет. Проте існує загальний конфедеративний орган, що складається з делегатів суверенних держав. Рішення загальних конфедеративних органів приймається за принципом консен-

сусу. У разі незгоди з ним членів конфедерації, воно не спричиняє для них ніяких санкцій. Через етап конфедерації пройшли США, Нідерланди, Швейцарія, остання конфедерація існувала з 1981–1989 роки у Сенегамбії. За такої форми державного устрою відсутній загальний законодавчий орган і система управління.

Для прийняття законодавчих актів та рішень, громадські лобісти спрямовують свій вплив на конкретні структурні складові законодавчого органу. Як правило, такими об'єктами лобістських дій у парламенті є: впливові депутати; парламентські фракції; парламентські комітети та комісії; керівництво парламенту; апарат парламенту.

Як і у багатьох країнах світу, в Україні, найпродуктивнішим законотворчим об'єктом є парламентські комітети (комісії), оскільки без їхньої думки та висновків не може бути поставлений на голосування жоден законопроект. Крім того, комісії можуть повертати законопроекти їхнім авторам для уточнень, призначати експертизи, здійснювати контроль за виконавчою владою, наділені правом вимагати звіти від міністрів, голів державних комітетів, відомств та ін. [7]. Наприклад, в Італії парламент на основі конституції та регламенту палати може надати комісії право

не лише розглядати, а й навіть затверджувати деякі законопроекти. В Іспанії, коли парламент розпущений або строк повноважень палат закінчився і необхідно прийняти який-небудь важливий нормативний акт, постійні депутатські комісії можуть видавати тимчасові законодавчі акти, так звані декрети-закони.

У деяких країнах функції парламентських комітетів та комісій набагато ширші, а ніж в Україні – вони наділені правом законодавчої ініціативи, тобто мають право безпосередньо вносити на розгляд парламенту законопроект від свого імені. Поряд з цим, крім позитивних, можна назвати й негативні аспекти діяльності комісій і комітетів. Наприклад, американці називають свої комітети «цвинтарем законопроектів», оскільки у них майже 90 % законопроектів не доходять до голосування [5].

Наступною інституціональною складовою лобістської діяльності у процесі реалізації сімейної політики є виконавче лобіювання, яке здійснюється громадськими лобістами з метою прийняття центральними органами виконавчої влади рішень, що відповідають потребам суспільства. До таких об'єктів належать ініціативи Кабінету Міністрів України та окремих міністерств і відомств, Адміністрації Президента та особисто Президента держави (табл. 2)

Таблиця 2

Сфери виконавчого лобіювання в Україні

№	Об'єкт лобіювання	Предмет лобіювання
1	Кабінет Міністрів України	постанови Кабінету Міністрів України
2	Центральні органи державної виконавчої влади	накази та інструкції окремих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади які здійснюють функції владно-виконавчого характеру
3	Президент України та Адміністрація Президента	– установча сфера (призначення на певні посади); – предмет законодавчої ініціативи; – президентське вето на прийняті парламентом закони

Як видно із таблиці 2, громадські лобісти можуть ініціювати прийняття, відміну підзаконних нормативно-правових актів або внесення змін до вже діючих правових норм (постанов Кабінету Міністрів України, наказів та інструкції окремих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади). В Україні підзаконні нормативні акти мають велике регулююче значення, оскільки вітчизняне законодавство містить бланкетні та відсилочні норми, які встановлюються саме підзаконними нормативними актами (постановами уряду, рішеннями окремих міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади). Крім того, на Кабінет Міністрів України покладається функція оперативного вирішення багатьох стратегічних питань, зокрема що стосується соціальної та економічної сфери життя.

Отже, громадські лобісти намагаються здебільше тиснути на уряд, оскільки в стінах виконавчих структур, на відміну від парламенту, регламент прийняття рішень набагато простіший – постанова, на відміну від законопроектів парламенту, не проходить процедуру 3-х читань, вона набуває чинності з моменту підписання, а тому вважається більш ефективною і мобільною. Аналіз Указів Президента України і Постанов Кабінету Міністрів України, їх розпоряджень і кадрових призначень є яскравим прикладом напрямків роботи лобістських груп. У першу чергу звертає на себе увагу, що основні інтереси громадських лобі-

стських груп концентруються навколо різноманітних пільг, заборон і дозволів. Прикладом позитивного громадського лобіювання структур виконавчої влади є постанова № 867, якою Уряд звільнив від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання більш як 100 позицій виробів медичного призначення. А стимулом громадських ініціатив було Рішення Кабміну виключити презервативи зі списку виробів медичного призначення, які не обкладаються ПДВ, викликало неабияке обурення громадськості. Така позиція, за прогнозами фонду Олени Пінчук «АнтиСНІД», могла призвести до подорожчання на 20–25 % найдоступнішого засобу захисту від СНІДу [9]. Відтак не лише для підлітків, дітей із неблагополучних родин, які дуже рано починають статеве життя, а й для інших груп населення цей вид захисту став би не по кишені.

До сфери виконавчого лобіювання більшість дослідників відносять також структури, що не входять до уряду. Такими об'єктами лобіювання є Президент України та Адміністрація Президента України, оскільки вони мають значні законодавчі повноваження, серед яких пріоритетними є:

- право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо прийняття законів;
- позачерговий розгляд Верховною Радою України законопроектів, що визначені Президентом України як невідкладні;

- внесення на розгляд парламенту законопроектів про зміни і доповнення до всіх розділів Конституції України;
- підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, і оприлюднення їх;
- право вето;
- видання указів;
- установчі повноваження, оскільки подає на затвердження парламенту та призначає особисто значну кількість посадових осіб держави [4].

Враховуючі широкі повноваження президента, громадські лобісти прагнуть вплинути на рішення парламенту і через його структури – Адміністрацію Президента. Так, у США дуже активно лобіюванням у конгресі та сенаті займалась адміністрація президента Ніксона. Наприклад, у грудні 1971 року, на користь місцевої громади, за поданням президента Ніксона палата представників проголосувала за виділення коштів на будівництво вашингтонського метро [1].

До сфери виконавчого лобіювання, як складової лобіювання центральних органів державної влади, відносяться центральні органи виконавчої влади, які здійснюють функції владно-виконавчого характеру. Специфічними у сфері лобіювання питань державної сімейної політики, є такі об'єкти як: Міністерство соціальної політики України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство культури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з питань праці, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Пенсійний фонд України та обласні та районні державні адміністрації. За їх участю розроблені та втілюються комплексні заходи щодо збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів, свідомого народження і виховання дітей, а також підвищення соціального захисту сімей, які опинились у складних життєвих обставинах [8]. Разом з тим варто зазначити, що у державі відсутній координуючий орган, який би здійснював загальнодержавну сімейну політику. Передача у 2010–2011 роках завдань формування та реалізації сімейної політики Міністерству соціальної політики України призвело до ототожнення сімейної політики з соціальною – практично відсутній у правових документах сам термін «державна сімейна політика».

Хоча процес здійснення правосуддя і повинен бути вільним від впливу ззовні, явище судового лобіювання має місце, як в Україні, так і за кордоном. Так, у США лобісти беруть активну участь у слуханні порядку 60–70 % справ, розглянутих Верховним судом США [3]. Що ж до вітчизняної практики, то судово лобіювання у правовому сенсі означає неправомірне втручання у роботу суду. Проте, незважаючи на пряму заборону впливу на суд, що міститься у Конституції України та процесуальному законодавстві, вітчизняна судова практика має багато прикладів відвертого втручання у здійснення судочинства, але не з боку громадських лобістів, а з боку груп впливу, які представляють різні політичні сили та беруть участь у призначенні суддів. Тому без сумніву можна стверджувати, що Конституційний Суд України, незважа-

ючи на ст. 147, 149 Конституції України, виявив свою залежність від політичних та владних структур.

Прийнято вважати, що лобіювання стосується лише центральних органів державної влади, проте, великий обсяг інтересів, які захищають лобісти, стосується саме регіонального (здійснення лобістського впливу на владні структури обласного рівня), місцевого (лобіювання питань, що знаходяться у компетенції районних державних адміністрацій, районного управління центральних органів державної влади тощо) та муніципального рівнів (лобіювання на рівні сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх виконавчих комітетів).

Останній із перерахованих видів лобіювання – муніципальний, – відбувається у вигляді тиску на законодавців на рівні «коріння трави», тобто «знизу» за допомогою організації масових кампаній впливу. Слід пам'ятати, що саме на цьому рівні органи місцевого самоврядування, регіональні органи влади повинні бути у постійному контакті з місцевою громадою, представниками якої є громадські лобісти. Адже вони захищають не приватні бізнес-інтереси, а суспільні цінності – інтереси мешканців міст, сіл, селищ тощо.

У країнах з федеративною формою устрою велика кількість питань суспільно-економічного життя вирішується на місцевому та регіональному рівні. Так, у ФРН землі мають право самостійно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність, зокрема, урядові структури Баварії підтримують активні стосунки з урядовими структурами Куби. Таким чином, німецькі підприємці вирішили питання доступу до нових ринків за допомогою регіональної, а не федеральної влади [2, с. 39].

Вітчизняна практика регіонального лобіювання також має приклади цивілізованого відстоювання інтересів місцевих громад та створення з цією метою цілої низки легальних громадських структур. Найбільш активними із них є Асоціація міст України, Асоціація місцевих і регіональних влад України, Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України [6].

В окремих державах регіональні лобісти мають право законодавчої ініціативи. Так, в Іспанії регіональний законодавчий орган («Асамблея») має право безпосередньо звертатись до національного парламенту з клопотанням щодо прийняття законопроекту або пропонувати свій законопроект. Направляючи цей законопроект «Асамблея» призначає відповідальну за його розгляд особу з числа депутатів. У США регіональні та місцеві органи влади не мають права законодавчої ініціативи, проте вони здійснюють лобіювання через різноманітні об'єднання. До загальнонаціональних лобістських структур в цій сфері спеціалісти відносять: Національну конференцію губернаторів – представляє інтереси штатів; Національну лігу міст та Конференцію мерів США – відстоюють інтереси міст, з багатьох питань діють разом; Національну асоціацію графств – представляє інтереси місцевої влади [5].

Що ж до ситуації в Україні, то вітчизняна практика регіонального і місцевого лобіювання не передбачає за громадськими лобістами права законодавчої ініціативи. У Конституції України 1996 року (із змінами і доповненнями відповідно до законів України

від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (Постанова ВРУ № 750-VII від 22 лютого 2014 року), громадські організації, як основні суб'єкти громадського лобіювання, виключені із переліку суб'єктів законодавчої ініціативи. На нашу думку, позбавлення народу права законодавчої ініціативи є вкрай небезпечним явищем, яке гальмує демократичні процеси в державі. Водночас необхідно зазначити, що розділ III Основного Закону України передбачає можливість прийняття законів безпосередньо народом – на всеукраїнському референдумі. Однак за час, який минув від дня набуття чинності Конституцією України, у нашій країні на всеукраїнському референдумі не було прийнято жодного закону. Така ситуація, скоріш за все пов'язана з ускладненою процедурою проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Підсумовуючи розгляд інституційної складової лобістської діяльності, варто зазначити, що вона повинна здійснюватися комплексно – на рівні центральних органів державної влади, регіонального, місцевого та муніципального лобіювання. Це передбачено загальними принципами європейських інституцій та є необхідною умовою стабільного розвитку держави, забезпечення прав місцевих громад.

Висновки. Отже, в залежності від об'єкта лобіювання, явище лобізму поділяється на: законодавче, виконавче, судове, регіональне, місцеве та муніципальне. Що стосується інституціональної складової ло-

бістської діяльності у процесі реалізації сімейної політики, то вона також має широкий вектор об'єктів застосування – від муніципального – до центрального рівнів. Профільними об'єктами лобістського впливу у цій сфері є: на рівні парламенту – парламентський Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; на рівні Уряду – Міністерство соціальної політики України та відповідні регіональні і місцеві виконавчі органи.

Проте досі не відбулося наближення сфери законотворчих інтересів об'єктів лобіювання до запитів громадськості, оскільки інтереси громадських лобістів лише частково співпадають із напрямками діяльності об'єктів тиску. Тому, з метою налагодження інформаційної взаємообізнаності об'єктів і суб'єктів впливу у розрізі реалізації сімейної політики, виникла необхідність у класифікації об'єктів, на яких концентрує свої зусилля лобі в залежності від рівня впливовості та змісту носіїв інтересу.

Щодо перспектив подальших розвідок, то варто в подальшому звернути увагу на здійснення типологізації суб'єктів громадського лобіювання у сфері державної сімейної політики. Це надасть можливість суб'єктам законотворчості отримати уявлення про широкий спектр суспільних потреб та думок як до прийняття державно-управлінських рішень, так і після них.

ЛІТЕРАТУРА

1. Автономов А. С. Азбука лоббирования / Автономов А. С. – М. : ИРИС. – 2004. – 204 с.
2. Бесте Р. Кнут и тростниковый сахар / Р. Бесте, Й. Глюзинг // Der Spiegel-профиль. – 2007. – № 8. – 24 декабря – С. 39.
3. Екерінг А. Управління та організовані групи / А. Екерінг // Державна служба. Групи інтересів. Лобіювання (Погляд з-за кордону). – 1995. – Випуск 4.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. Редакція від 22.02.2014, підстава 750–18 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : [навч. посіб.] / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков. – К. : Знання, 2008. – 467 с.
6. Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання / О. В. Молодцов // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр. – 2002. – № 1(7). – С. 183–192.
7. Офіційний веб-портал Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitis.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 341 Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-%D0%BF>.
9. Ротай Н. «Виріб № 2» не подорожчає [Електронний ресурс] / Наталя Ротай // Щоденна інформаційно-політична газета «Україна молода». – Режим доступу : <http://www.umoloda.kiev.ua/regions/0/218/0/68629/>.
10. Чеховська І. В. Співвідношення соціальної і сімейної політики: деякі теоретичні і практичні аспекти / І. В. Чеховська // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 465–474.

Е. Р. Антонова,

Академія муніципального управління, г. Київ, Україна

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена особенностям деятельности субъектов лоббистского влияния, которые являются институциональной составляющей общественного лоббирования. Определено, что такими объектами лоббирования является Верховная Рада Украины, Президент Украины и его Администрация, Кабинет Министров Украины и другие органы исполнительной власти, должностные и служебные лица этих органов. Поэтому, в зависимости от объекта лоббирования, явление лоббизма делится на законодательное, исполнительное, судебное, региональное, местное и муниципальное. Такая классификация институциональной составляющей лоббистской деятельности имеет не только научно-теоретическое, но и практическое значение, ведь она не только характеризует объекты лоббистской деятельности, но и определяет тенденции их развития, влияет на динамику развития общества в целом и семейной политики в частности. Автором статьи

установлено, что профильными объектами лоббистской влияния в сфере семейной политики являются: на уровне парламента – парламентский Комитет по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма; на уровне Правительства – Министерство социальной политики Украины и соответствующие региональные и местные исполнительные органы. Научные исследования показали, что общественные лоббисты преимущественно давят на правительство, чем на парламент, поскольку регламент принятия исполнительных решений гораздо проще – правительственное постановление вступает в силу с момента подписания, а поэтому считается более эффективным и мобильным.

Ключевые слова: государственное управление; объекты лоббирования; семейная политика; общественное лоббирование; законодательное; исполнительное; региональное; местное и муниципальное лоббирования.

O. Antonova,

Academy of Municipal Administration, Kyiv, Ukraine

INSTITUTIONAL ASPECT OF LOBBYING IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING OF FAMILY POLICY

The article is dedicated to the peculiarities of functioning of objects of lobbying influence, which are the institutional component of civil lobbying. It was determined, that such objects of lobbying are Parliament of Ukraine, President of Ukraine and his Administration, Cabinet of Ministers of Ukraine and other bodies of executive power and members of these bodies. Thus, depending on its object, lobbying is divided into legislative, executive, judicial, regional, local and municipal. Such classification of institutional component of lobbying has not only scientific and theoretical, but also practical importance as it not only characterizes the objects of lobbying, but also determines the tendencies of their development, influences dynamics of development of society in general and family policy in particular.

The author of the article has defined that core objects of lobbying influence in the field of family policy are: on the parliament level – parliament Committee on Family, Youth Policy, Sport and Tourism; on the Governmental level – Ministry of Youth and Sport of Ukraine and correspondent regional and local bodies of executive power. Thanks to their help, complex measures aimed at preserving traditional family values, strengthening of motivation for marriage registration, conscious child birth and child upbringing, increasing social security of the families, which found themselves in difficult life situations, have been elaborated and are being implemented.

Along with it, it's worth saying, that the state lacks coordinating body that would implement the state family policy. Transferring authorities in forming and implementing of family policy to Ministry of Social Politics of Ukraine in 2010-2011 has resulted in unification of family policy and social one – thus in the practices and in legal documents the «state family policy» term has been abandoned.

Scientific research has shown that civil lobbyists put pressure mostly on the government rather than on the parliament, as the procedure of executive decisions adoption is much simpler – governmental decision comes into effect just after signing, thus is considered to be more efficient and fast.

People are used to thinking that lobbying deals with central bodies of state power only, but huge amount of interests, defended by lobbyists, concerns mostly regional (lobbying influence on power bodies of regional level), local (lobbying of the issues in competency of regional state administrations, regional bureau of central bodies of state power etc.) and municipal level (lobbying on the level of village, town, regional in the town councils and their executive committees).

The last of the mentioned types of lobbying – the municipal one – is performed via pressure on the law-makers on the level of «grass roots», e. i. «from below» with the help of mass influence campaigns. It's worth remembering, that on this very level the bodies of state self-governance, regional bodies of power have to be constantly cooperating with the local public, which is represented by civil lobbyists. As they are fighting not for private business-interests, but for social values – interests of the citizen of cities, towns, villages etc.

Suggested classification of institutional component of lobbying draws legislative interests of the objects of influence to the enquiries of the public, forming thus state family policy.

Key words: public administration; objects of lobbying; family politics; civil lobbying; legislative; executive; regional; local and municipal lobbying.

Рецензенти: Даций О. І., д-р екон. наук, професор;

Матяж С. В., канд. наук з держ. упр., доцент.