

/ А.Л. Зверев // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 2006. – №1. – С. 35. **13.** Там же. – С. 30. **14.** Там же. – С. 37. **15.** *Нагорна Л.* Категорія «національна ідентичність» у сучасній етнополітології // Наукові записки: збірник. – С. 3. **16.** *Нагорна Л.* Поняття «національна ідентичність» і «національна ідея» в українському термінологічному просторі // Політичний менеджмент. – С. 17–18. **17.** *Нагорна Л.* Категорія «національна ідентичність» у сучасній етнополітології // Наукові записки: збірник. – 11. – С. 10. **18.** *Нагорна Л.* Поняття «національна ідентичність» і «національна ідея» в українському термінологічному просторі // Політичний менеджмент. – С. 19–20. **19.** *Рыбаков С.Е.* Анатомия этнической деструктивности. Два облика национализма / С.Е. Рыбаков // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 18. Социология и политология. – 2001. – № 3. – С. 37. **20.** *Кресіна І.О.* Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси: (Етнополітологічний аналіз): монографія / Кресіна І.О. – К.: Вища шк., 1998. – С. 89. **21.** Там само. – С. 89–90. **22.** Там само. – С. 87. **23.** *Котигоренко В.* До питання про концептуальні засади етнонаціональної політики України / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. – 2006.– № 4. – С. 21. **24.** Там само. – С. 36. **25.** *Кресіна І.О.* Цит. праця. – С. 87. **26.** *Кресіна І.О.* Етнос / І.О. Кресіна, В.Ф. Панібудьласка // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – С. 69. **27.** *Зверев А.Л.* Цит. работа. – С. 32.

УДК 323.21

**В. Л. ЗГУРСЬКА**

### **АДВОКАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Розглянуто суть адвокаційної діяльності, її роль для становлення і розвитку демократичних інститутів, наведено різні підходи до класифікації організацій громадянського суспільства, що її здійснюють (функціональний, еволюційний). Відзначено, що непрозорість процесу прийняття рішень та відсутність чітких механізмів відповідальності у цих організаціях дають підстави для сумнівів у демократичності такої діяльності.*

**Ключові слова:** демократія, громадянське суспільство, представництво, відповідальність, лобіювання.

**Згурская В.Л.** Адвокационная деятельность организаций гражданского общества

*Рассмотрено суть адвокационной деятельности, ее роли для становления и развития демократических институтов, проанализировано разные подходы к классификации организаций гражданского общества, осуществляющих ее (функциональный, эволюционный). Указано, что непрозрачность процесса принятия решений и отсутствие четких механизмов ответственности у этих организаций дают основания для сомнений в демократичности их деятельности.*

**Ключевые слова:** демократия, гражданское общество, представительство, ответственность, лоббирование.

#### **Zgurska Valentyna. Advocacy activity of civil society organizations**

*In the article the essence of advocacy activity, its role in formation and development of democratic institutions are considered; different approaches to their classification (functional, evolutionary) are analyzed. The latent process of decision making and absence of clear*

---

© ЗГУРСЬКА Валентина Леонідівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

*accountability mechanisms in these organizations give grounds for doubts in their democratic character.*

**Key words:** *democracy, civil society, representation, accountability, lobby.*

Організації громадського суспільства (ОГС) відіграють важливу роль у суспільному житті. Вони є важливим інструментом вираження плюралізму думок, відображення відмінностей культурних, релігійних, етнічних груп, стимулювання діяльності громадян заради суспільного блага. Однією з їх важливих ролей є адвокація, яка, однак, неоднозначно сприймається дослідниками. З'ясування позитивних і негативних наслідків такої діяльності неурядових організацій і є завданням даної статті.

Адвокація відіграє важливу роль для організацій громадського суспільства і вважається традиційною функцією неурядових організацій, завдяки яким громадяни самостійно на добровільних засадах об'єднують свої зусилля заради покращення політичного, економічного, соціального життя на місцевому і національному рівнях. Адвокація є досить широким поняттям, що передбачає різні тлумачення. З англійської термін «advocacy» перекладається як рекомендація, підтримка, аргументація, просування чогось, представництво інтересів. В літературі можна зустріти такі визначення: 1) процес, в якому індивіди та організації досягають впливу на прийняття владних рішень; 2) організовані дії, спрямовані на здійснення впливу на певних осіб та/чи організації, що приймають рішення, або на політиків, щоб змінити певну ситуацію на краще; 3) діяльність по захисту прав та інтересів громадян шляхом їх участі в процесі прийняття рішень, які спрямовані на зміни та ін.<sup>1</sup> В Україні окремі науковці та практики пропонують свій термін для поняття адвокати – «громадянське представництво», під яким розуміються організовані зусилля, спрямовані на системні й незворотні зміни в довколишньому середовищі; захист і представництво інтересів іншого<sup>2</sup>. Завданням адвокати є «просування» певного погляду, ідеї, точку зору, групи людей тощо шляхом зміни чи впровадження певної публічної практики.

Найґрунтовніше цей феномен досліджено у США, де організації громадянського суспільства уже тривалий час вдаються до практики адвокати та лобіювання<sup>3</sup>. Слід зазначити, що адвокація та лобіювання часто вживаються як синоніми, хоча між ними є очевидна відмінність. Адвокація розуміється як спосіб формулювання, прийняття і поширення певної ідеї. Вона спрямована на формування громадської думки або вжиття конкретних кроків, які можуть і не потребувати прийняття відповідного нормативно-правового акту. Лобіювання ставить схожі завдання, які, проте, вимагають здійснення тиску на законодавчі органи для внесення змін у законодавчу базу. Іншими словами, лобіювання без адвокати не можливе, в той час як адвокація не завжди потребує лобіювання.

Діяльність неурядових організацій у сфері адвокати впливає із сучасних підходів до розуміння громадянського суспільства. Згідно з Ю. Хабермасом, воно є частиною публічної сфери і відіграє важливу роль у конструюванні деліберативної демократії. У легітимному демократичному процесі члени громадянського суспільства можуть висувати аргументи, прислухатися до інших думок та вступати в діалог з органами державної влади, здійснюючи таким чином вплив на законотворчий процес. Важливо зазначити, що рішення приймають не громадяни, а вони є результатом чітко визначеного політичного процесу. Проте громадяни беруть участь в обговоренні, що передуює прийняттю рішення.

Правова основна діяльності громадянського суспільства визначається конституцією. Свобода зібрань та об'єднань разом із свободою слова визначає масштаб діяльності різних типів асоціацій та спільнот: для добровільних об'єднань, що

впливають на формування громадської думки, порядку денного та виступають на захист певної ідеї; для груп, яким складно організувати чи захищати свої культурні, релігійні чи гуманітарні цілі. Базові конституційні гарантії, звичайно, не можуть захистити публічну сферу та громадянське суспільство від певної деформації, тому в умовах діяльного громадянського суспільства комунікаційні структури публічної сфери, як правило, не використовуються<sup>4</sup>.

Дж. Коен і Е. Арато розглядали проблему публічного простору та участі організацій громадянського суспільства як характерну рису нових рухів. Класичний погляд на соціальні рухи, заснований на теоріях мас та колективній поведінці, що фокусувалися на ірраціональних аспектах людської поведінки, виявився нездатним пояснити сучасні соціальні рухи. Сьогоднішнє плюралістичне громадянське суспільство вимагає від колективних дій набувати специфічних форм об'єднання та виробляти нові стратегії. Сучасний контекст включає «публічні простори, соціальні інститути (засоби масової інформації), права (свобода об'єднань, слова, зборів), представницькі політичні інститути та автономну правову систему, які разом є цілями соціальних рухів, що прагнуть впливати на політику чи внести зміни у розвиток»<sup>5</sup>.

Прийнято виділяти дві основні функції громадських організацій: 1) економічна – надання альтернативних чи додаткових послуг до тих, що надаються державними освітньою та соціальною системами; 2) політична – визначення і представництво особливої, орієнтованої на конкретні проблеми чи соціальні групи, зацікавленості політичним процесом прийняття рішень, впливом на державну політику та контролем за впровадженням урядом цієї політики. Л. Саламон виділив такі ролі ОГС як: надання послуг, адвокація, розвиток спільноти, охорона цінностей<sup>6</sup>. Така категоризація виходить за рамки економічного підходу, який аналізує лише ресурси організацій та кількість робочих місць, яку вони створюють.

Тим не менше такий поділ виходить із функціонального визначення громадянського суспільства. Д. Кортен запропонував еволюційний підхід до класифікації організацій громадянського суспільства в рамках якого виділив чотири покоління залежно від напрямку діяльності організації<sup>7</sup>. Перше покоління орієнтувалося на надання послуг для задоволення найбільш нагальних потреб людини в їжі, воді, захисті. Згодом частина організацій переорієнтувалися на задоволення потреб розвитку місцевої громади, ознаменувавши таким чином появу другого покоління. До третього покоління належать організації, що розвинули стабільну організаційну структуру і мають за мету не лише забезпечення розвитку громад, а зміну конкретної політики та інститутів на місцевому, національному та глобальному рівнях. Поява таких організацій стала відповіддю на нездатність представників другого покоління задовольнити інтереси широких соціальних груп. Тому вони запропонували більш комплексну стратегію діяльності, акцентуючи увагу на публічній політиці та ставлячи цілі, що мають позитивний вплив на місцевий розвиток значної кількості громад. Четверте покоління орієнтується на соціальні рухи, засновані на ідеології і світоглядних цінностях, та намагається мобілізувати населення на підтримку своїх ідей. Отже, за такого підходу займатися адвокацією можуть лише представники третього та четвертого покоління організацій громадянського суспільства.

Г. Мінтцберг проаналізував організації, що займаються адвокацією з точки зору форм об'єднань, виділивши чотири типи<sup>8</sup> залежно від того, хто отримує вигоду (члени організації чи інші індивіди) та цілей (надання послуг чи адвокація).

Згідно з Е. Фунгом, асоціації можуть сприяти зміцненню демократичних інститутів кількома способами: 1) демонструючи цінність діяльності асоціацій; 2) стимулюючи громадські цінності та навчаючи політичній активності; 3) кон-

		Бенефеціарії	
		Інші	Члени організації
Ціль	Адвокація	Об'єднання активістів (адвокація за інших: природоохоронні організації, екологічні рухи)	Організації, що відстоюють певні інтереси (адвокація власних інтересів: лобістські групи)
	Послуги	Об'єднання бенефеціаріїв (послуги для інших, прями чи опосередковані: мистецькі фестивалі, приватні університети).	Взаємовигідні об'єднання (послуги для себе з метою отримання задоволення чи вигоди: кооперативи, літературні клуби)

тролюючи уряд; 4) покращуючи якість і кількість представництва; 5) стимулюючи участь та деліберацію<sup>9</sup>.

Для посилення деліберативної демократії вимагається виконання кількох умов: фокусування на конкретних проблемах, що мають вирішення; включення звичайних людей, яких стосується дана проблема, та чиновників, близьких до неї; наявність механізмів прийняття рішення шляхом деліберативної практики. Після аналізу деліберативних практик у різних країнах світу дослідникам вдалося визначити три ключових характеристики інституційного устрою, що сприяють розвитку деліберативної демократії: 1) деволуція влади та прийняття рішень на місцевий рівень; 2) централізований нагляд та координація, 3) використання нових державних інститутів для підтримки таких практик<sup>10</sup>.

У контексті деліберативної демократії Дж. Елстер наголошує на тому, що процес деліберативного спілкування це не просто процес обговорення та схвалення партнера до певної точки зору, а й передбачає і торги: обмін погрозами та обіцянками<sup>11</sup>.

Д. Гамбета привертає увагу до негативних аспектів деліберативного процесу, таких як залучення слабших акторів та інформаційне маніпулювання з боку лобістів. Тим не менше він переконаний, що деліберативний процес має більше позитивних рис, ніж негативних, завдяки якості та високій ступені легітимності прийнятих рішень, а саме: пропонуючи нові та кращі рішення для різних проблем; демонструючи кращі результати щодо захисту слабших груп; формулюючи публічні рішення таким чином, що вони призводять до ослаблення і розмивання індивідуальних інтересів та формування консенсусу щодо будь-яких рішень; завдяки спроможності генерувати більш легітимні рішення, зокрема у ході вирішення проблем меншин<sup>12</sup>.

Зважаючи на властиві демократії недоліки цілком логічно постає питання про ступінь демократичності практики адвокації. Деякі вчені стверджують, що деліберація є ще погано структурованим та хаотичним механізмом, який створює труднощі для ефективної комунікації та проведення форумів<sup>13</sup>. Критикується й те, що шляхом участі та деліберації індивіди проходять освітню та дисциплінуючу процедури, результатом яких є обмеження участі індивідів, чия думка не співпадає з більшістю. Або ж їх змушують поводитися більш дисципліновано і відповідально заради уникнення надмірного радикалізму та використання силових методів. Відповідно, демократія діє як дисциплінуюча сила, змушуючи індивідів обмежувати свої можливості<sup>14</sup>. Більше того, інші ризики, властиві деліберативним процедурам, стимулюють саме еліти, а не пересічних громадян, до активнішої та результативнішої участі завдяки використанню широкого спектру інструментів, таких як матеріальні ресурси, інформаційна асиметрія, визначення порядку денного завдяки недосконалому механізму представництва тощо.

Оскільки об'єднання громадян представляють різні групи та інтереси, то цілком закономірним є питання про те, наскільки уповноваженими є ці організації тими, від імені кого вони виступають, і яким чином вони відповідальні перед своїми членами, що ставить під сумнів їх легітимність та реальний внесок у розбудову демократичних інститутів<sup>15</sup>.

Відповідно, оцінка діяльності організацій громадянського суспільства у сфері адвокатури не має однозначних оцінок. Одні говорять про позитивну роль таких організацій у посиленні як демократичного процесу, так і розвитку громадянської свідомості громадян<sup>16</sup>, у корегуванні та балансуванні політичного представництва, гарантуючи участь усіх зацікавлених сторін.

Інші дослідники ставлять питання щодо легітимності та представництва організацій, що відстоюють інтереси соціальних груп. В чому полягають ці інтереси? Хто їх визначає? Чиї інтереси ці організації представляють? Деякі навіть ставлять питання про вигідність існування таких організацій для суспільства.

У Північній Америці адвокатура мала значний вплив на формування громадянського суспільства. М. Фіоріна та Т. Скокпол<sup>17</sup> вважали громадянське суспільство демократичним, якщо індивіди та соціальні групи можуть впливати на органи державної влади та публічне життя. Тим не менше, пізніше дослідження Т. Скокпол виявило значні зміни у моделі громадської участі в США<sup>18</sup>. З'ясувалося, що громадяни стали менш зацікавленими у формуванні спільних інтересів та кооперації зусиль для впливу на політичні інститути. Більше того, виявилось, що американці почали менше вступати у члени громадських організацій, віддавши перевагу фінансовій підтримці груп, що займаються адвокатурою, яка останнім часом демонструє тенденцію до зростання. При цьому їх не турбує той факт, що такі групи часто не передбачають членства і управляються невеликою групою професіоналів, рішення яких мають значний вплив на розвиток організації за одночасного браку легітимності самого процесу прийняття таких рішень. Крім того з'ясувалося, що такі організації часто слугують як для вираження політичних інтересів заможних американців.

Отже, в умовах демократії активна діяльність організацій громадянського суспільства у сфері адвокатури посилює демократичний процес, залучаючи до процесу прийняття рішень різні соціальні групи та індивідів і може розглядатися загалом як позитивне явище. Однак недоліки, характерні як для демократичних механізмів, так і організацій такого типу (розмита відповідальність, непрозорість процесу прийняття рішень) створюють передумови для їх використання в інтересах вузької групи людей, про що свідчить їх еволюція у США.

**1.** *Ефективні антикорупційні інструменти – громадський моніторинг та кампанії адвокатури: матеріали тренінгу.* Матеріали тренінгу. – К.: Менеджмент Системс Інтернешнл, 2008. – С. 46. **2.** *Адвокати: практичний посібник.* / [упорядк. Г. Кіяченко]. – К.: Ресурсний центр ГУРТ, 2009. – С. 7. **3.** *Andrews K. Advocacy organizations in the U.S. political process* / K. Andrews, B. Edwards // *Annual Review of Sociology.* – 2004. – Vol. 30. – P. 479-506. **4.** *Habermas J. Between facts and norms* / Habermas J. – Cambridge: MIT Press, 1996. – P. 368-369. **5.** *Cohen J. Civil society and political theory* / J. Cohen, A. Arato. – Cambridge: MIT Press, 1992. – P. IX. **6.** *Salamon L.M. The state of nonpro?t America* / Salamon L.M. – Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002. **7.** Korten D.C. *Getting to the 21st century. Voluntary action and the global agenda* / Salamon L. M. – United States: Kumarian Press, 1990. **8.** *Mintzberg H. The invisible world of association* / H. Mintzberg, R. Molz // *Leader to Leader Institute.* – 2005. – Vol. 36 (Spring). – P. 39. **9.** *Fung A. Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities* / A. Fung // *Annual Review of Sociology.* – 2003. – Vol. 29. – P. 515-539. **10.** *Fung A. Deepening democracy: Innovations in empowered partici-*

patory governance / A. Fung, E.O. Wright // *Politics & Society*. – 2001. – Vol. 29. – № 1. – P. 5-41. **11.** *Elster J.* Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. **12.** *Gambetta D.* «Claro!»: An essay on discursive machismo / Elster J. Deliberative democracy. – Cambridge: Cambridge University Press, 1998. **13.** *Dryzek J. S.* Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations / Dryzek J. S. – Oxford: Oxford University Press, 2000. **14.** *Hindess B.* Representation ingrafted upon democracy / B. Hindess // *Democratization*. – 2000. – Vol. 7. – № 2. – P. 1-18. **15.** *Urbinati N.* The concept of representation in contemporary democratic theory / N. Urbinati, M.E. Warren // *Annual Review of Political Science*. – 2008. – Vol. 11. – P. 387-412. **16.** *Eisenberg P.* The nonprofit sector and the will to change / P. Eisenberg // *New England Journal of Public Policy*. – 2004. – Vol. 20. – № 6. – P. 167-176. **17.** *Fiorina M.P.* Civic engagement in American democracy / M.P. Fiorina, T. Skocpol T. – Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999. **18.** *Skocpol T.* Diminished democracy. From membership to management in American civic life / Skocpol T. – Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2003.

УДК 328.126 (477)..001895

**Ю. В. БАСКАКОВА**

### **ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ВЛАДИ НА ШЛЯХУ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

*Розглядаються питання правового статусу комітетів Верховної Ради України в забезпеченні діяльності законодавчого органу влади на шляху становлення парламентаризму. Функціонування української держави на сучасному етапі неможливо без існування вищого законодавчого органу, що відіграє істотну роль у житті держави, у формуванні та здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики.*

**Ключові слова:** демократична держава, законодавчий орган влади, правовий статус, парламентаризм, політична категорія, інститут парламенту, комітети Верховної Ради України.

**Баскакова Ю.В. Правовой статус комитетов Верховной Рады Украины в обеспечении деятельности законодательного органа власти на пути становления парламентаризма**

*Рассмотрены вопросы правового статуса комитетов Верховной Рады Украины в обеспечении деятельности законодательного органа власти на пути становления парламентаризма. Функционирование украинского государства на современном этапе невозможно без существования высшего законодательного органа, который занимает существенную роль в жизни государства, в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики.*

**Ключевые слова:** демократическое государство, законодательный орган, правовой статус, парламентаризм, политическая категория, институт парламента, комитеты Верховной Рады Украины.

**Baskakova Yulia. The legal status of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in supporting the activity of legislative body on the way of parliamentarism development**

---

© БАСКАКОВА Юлія Віталіївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України