

# ГРУПОВА ПОЛІТИКА ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

*Віктор Степаненко*

*Червень 2008 р.*

*I. Особливості формування груп інтересів та групової політики в Україні*

*II. Умови, інститути та практики захисту групових інтересів*

*2.1. Чи існують бар'єри або перешкоди для формування груп інтересів?*

*2.2. Чи визнає влада та адміністративні інститути легітимність захисту інтересів?*

*2.3. Проблеми відкритості та рівності доступу різних груп до людей, що приймають рішення і питання регулювання лобістської діяльності*

*2.4. Проблеми підтримки груп, які знаходяться у невідповідному соціальному становищі*

*III. Висновки та рекомендації.*

Розвинена мережа соціальних груп з різнобічними інтересами, законодавчо закріплені та практично задіяні механізми легітимних та доступних шляхів представництва цих інтересів у політиці є одним із засадних принципів та цінностей ефективної плюралістичної демократії. В цій сфері, як і в багатьох інших аспектах функціонування демократичних практик та інститутів, зокрема громадянського суспільства, в Україні спостерігається певний розрив, невідповідність поміж політичними деклараціями, а також вже існуючими законодавчими нормами, з одного боку та реальною практикою – з іншого. Оскільки окремими частинами цього комплексного дослідження є такі *важливі та необхідні умови* інституціоналізації демократичних практик та ефективної групової політики як політична участь громадян, демократична політична культура, громадянське суспільство, відкрита, неполяризована система соціальної стратифікації, функціонування ринкової економіки, що забезпечує справедливість економічних відносин та соціальна солідарність, ми у цьому звіті звернемо увагу на особливості групової політики в Україні, існуючі проблеми, перешкоди, а також перспективи її розвитку.

Почнемо з базових *методологічних положень*, прояснення яких є доречним перед більш детальним аналізом особливостей та проблем групової політики та представництва інтересів громадян в Україні.

Громадянське суспільство не є уніфікованим, однорідним формуванням. Це – радше публічна арена, на якій громадяни, об'єднані спільними ініціативами або організаціями, намагаються досягти своїх інтересів та задовольнити свої різнобічні потреби. Політичний процес у будь-якому суспільстві, а тим паче в сучасному демократичному, має соціально-групову природу та й сама сутність політики проявляється у конкуренції за представництво у владі інтересів тих чи інших груп. Історичний розвиток соціального розмежування сучасних суспільств, який неминуче призводив до формування різних групових (класових, політичних, економічних, національних, культурних, релігійних тощо) відмінностей, а отже й інтересів, в

свою чергу сприяв становленню представницьких механізмів та інститутів демократичної влади.

Підсумовуючи сказане і визнаючи об'єктивність існування груп інтересів у демократичному суспільстві, визначимо їх сутність. **Групи інтересів** – це об'єднання або організації громадян, метою яких є представлення та захист своїх інтересів (наприклад, щодо окремої суспільної проблеми або специфічних інтересів соціальної, професійної, місцевої, релігійної або культурно відокремленої групи) або суспільних інтересів. Групи інтересів часто ототожнюються із **групами тиску**, які намагаються цілеспрямовано вплинути на рішення уряду або громадську думку стосовно різних питань. Такий вплив називається **лобіюванням**. На відміну від політичних партій, групи інтересів часто не є організаційно структурованими і не ставлять собі за мету прийти до влади. Тим не менше, групи інтересів в демократичних країнах нарівні з політичними партіями є важливим механізмом, за допомогою якого громадяни та суспільні групи представляють свої інтереси, потреби та погляди перед урядами своїх країн.

Що ж, з огляду цих теоретико-методологічних орієнтирів, ми спостерігаємо у сучасній Україні? Тут нас цікавлять, принаймні два блоки проблем та питань:

Перший блок стосується базових характеристик та особливостей групової політики, а відтак – великою мірою **якості** представницької демократії в країні.

Другий блок здебільшого стосується **ефективності** та **адекватності** існуючих інститутів та практик представництва інтересів різними соціальними групами і окреслюється питаннями, які власне і є основою цього звіту, а саме:

- a) Чи існують бар'єрів та перешкоди для формування груп?
- b) Чи визнають урядовці, влада та адміністративні інститути легітимність захисту інтересів (*advocacy*)?
- c) Чи існує відкритий та рівний доступ груп захисту до людей, що приймають рішення
- d) Чи регулюються лобіювання задля забезпечення прозорості та справедливості в конкуренції поміж групами
- f) Чи існує підтримка щодо груп, які знаходяться у невикладному соціальному становищі (*disadvantaged*) або розпоршених груп зі слабкими фінансовими та організаційними можливостями задля підвищення їх конкурентоспроможності у ефективному лобіюванні своїх інтересів? Почнемо з розгляду першого блоку питань

## ***I. Особливості формування груп інтересів та групової політики в Україні***

Історичною особливістю групової політики в сучасній Україні є те, що вона великою мірою ще зберігає залишки колишнього авторитарного політичного режиму та інерцію колишнього суспільного укладу, хоча й набуває нових посткомуністичних та демократичних особливостей. Адже якою була групова політика в колишньому СРСР і чи взагалі вона була? Комуністичний режим, як це характерно для будь якої тоталітарної чи авторитарної влади, ігнорував різність групових інтересів і часто вдавався до практики соціальної уніфікації суспільства. Згадаймо, наприклад, політику колишнього СРСР щодо формування “ нової історичної спільноти ” – *радянського народу* та комуністичні стратегії “стирання” соціальних відмінностей (поміж робітничим класом, колгоспним селянством та трудовою інтелігенцією, поміж містом та селом, поміж розумовою та фізичною працею). До того ж інститути “народного представництва” в комуністичних суспільствах, і зокрема в СРСР та УРСР, були лише ритуальною фікцією: виборів як таких не було, адже керівна і направляюча роль компартії була закріплена радянською Конституцією, депутати “парламентів” комуністичних з’їздів в колишніх СРСР та УРСР підбиралися штучно з демографічних урахуванням регіонів, статі, віку та професій, однак за принципом домінації представників робітничого класу та колгоспного селянства. Роль політичного центру “представництва” суспільних інтересів була монополізована невеликим прошарком комуністичної номенклатури, яка подібно міфічному оракулу, все знала, бачила і розуміла “чого хочуть радянські люди.” Втім, як довів комуністичний досвід, ідея формування однорідного суспільства виявилась утопією, а подібна до комуністичній модель “народного представництва” – політичною фікцією.

Проблема однак полягає у тому, що Україна, яка трансформується від колишнього, великою мірою уніфікованого соціального укладу, однорідної, принаймні формально на рівні декларованих інтересів різних соціальних груп та співставних рівнів доходів переважної більшості населення країни до іншого, більш соціально диференційованого та різноманітного соціуму ***фактично є проміжним суспільним станом поміж соціально та політично гомогенним суспільством комуністичної доби та плюралістичним демократичним суспільством.*** Соціальні групи зі своїми власними соціальними інтересами ще формуються, а їхні соціальні інтереси – все ще знаходяться у процесі своєї артикуляції та вираження. Демократичні представницькі інститути перебувають у процесі реформ та удосконалень, не завжди цілком успішних. Відтак, представництво соціальних інтересів все ще не є артикульованим у своїй різноманітності і не вийшло за обмежене коло традиційної посткомуністичної антитези ***“суспільство (громадяни, громадськість тощо) vs влада”.***

Власне, низька якість представницької демократії щодо взаємин “суспільство – влада” та **нерозв’язана проблема представництва суспільних інтересів** у реалізації владної політики є і залишається основною вихідною особливістю як представницької демократії, так і формування груп інтересів та групової політики в Україні.

Одним з проблемних питань конституційної реформи є, принаймні, означення рівнозначної суб’єктної ролі *суспільства* поряд з *державою* в конструкції не лише державно-політичного, але й *суспільного* ладу в Україні. У нинішній редакції діючої Конституції<sup>1</sup> наявною є досить значна асиметрія сил та представництва у взаєминах “суспільство – держава” на користь останньої. Це спостерігається не лише у мінімальній частоті згадувань та посилянь щодо “суспільства” (зокрема, стаття 15 говорить про “суспільне життя” в Україні, “що ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”) у зрівнянні з чисельними референціями щодо “держави” (із детальним тлумаченням її ролі, функцій, структури, принципів функціонування різних гілок влади тощо) у тексті Конституції. Йдеться по суті про ще й досі сталу інерцію **ідеології одержавлення суспільного життя**, характерну для колишнього радянського авторитарного режиму.

Дещо інший контекст, але майже подібні наслідки взаємин “*суспільство vs держава*” склалися і в системі представницької демократії незалежної України. Адже, модель такої демократії, окрім виборної процедури влади, включає в себе також цілий комплекс інституціональних принципів та практик, узагальнених в концепціях *ліберального конституціоналізму* та *народного суверенітету*.<sup>2</sup> Саме через ці принципи та практики, які, втім, не достатньо лише декларувати, ліберально-демократичні цінності реально втілюються в життя. І саме інституціоналізація, тобто вкорінення цих принципів та практик є запобіжниками від ризиків та вад представницької демократії та її поступового перетворення на *елітарну, формальну* або в українському варіанті – *кланову, олігархічну, патронажну* тощо демократію. І мусимо визнати, що саме реалізації цих інституціональних практик, зокрема – верховенства права та актуалізації ролі громадянського суспільства у системі представництва суспільних інтересів та контролю за владою<sup>3</sup>, конче бракує у будь-яких, навіть конституційних, деклараціях, не кажучи вже про реальну політичну практику в Україні.

<sup>1</sup> Конституція України прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 року із змінами внесеними згідно із законом №2222-IV від 8.12.2004, ВВР, 2005, №2, ст. 44.

<sup>2</sup> Див. детально: Перлін Дж. Що таке демократичний розвиток? – методологічні матеріали до проекту “Оцінки стану демократії в Україні”.

<sup>3</sup> Степаненко В. Влада та незалежний громадський контроль. Проблеми демократизації в Україні // Віче. – 2000. – №6. – С.8-21, Бойко Н. Соціальний контроль и демократизация общества. – К.2007.

Державна бюрократія, як в радянські часи вже не здатна вже цілковито контролювати суспільство, водночас і суспільство, за відсутності конституційно закріплених системних механізмів та нерозвинених суспільно-політичних практик громадського представництва, ще немає реальних важелів впливу на владу, особливо у періоди без виборів. Доречною є публіцистична метафора про владу і суспільство як два “паралельні світи”, що майже не перетинаються у своїй взаємодії. Відтак, “*суспільство*” (громадянське суспільство, народ, громадськість, різнобічні соціальні, а не лише олігархічно-політичні групи інтересів) немає своєї належної в демократичній державі суб’єктної, рівноправної поряд з державою ролі не лише в конституційних деклараціях, а насамперед у реальній соціальній практиці представництва своїх інтересів.

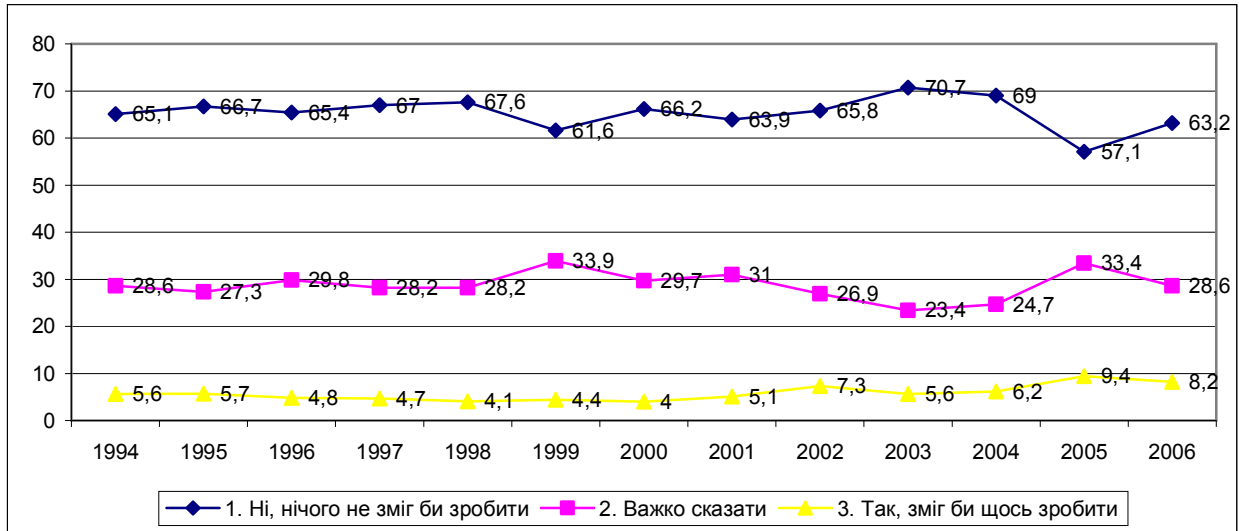
Історичною причиною такого стану речей була адміністративно-централізована логіка процесів “*розбудови держави*” та тої моделі *демократизації зверху*, якою Україна (втім, як Росія і Білорусь) історично відрізнялась від демократичного реформування інших країн східної Європи та Балтії на початку 1990-х років. Хоча в українському контексті певним виправданням такої політичної логіки може слугувати власне необхідність утвердження суверенної держави як необхідного *пре-реквізиту* як демократії, так і громадянського суспільства. Як наслідок цієї політики, соціальна енергія суспільства та політика державного апарату спрямовувались переважно на формування та зміцнення державних інституцій, аніж на сприяння громадським ініціативам та практикам суспільної самоорганізації. А відтак, наявні викривлення демократичного процесу в Україні – системна корупція, непрозорість прийняття політичних рішень та невідповідність влади громадянам – були пов’язані із *підміною понять* (а головне – *політичних практик*) *демократизації* (“оптимальний” рівень якої мав би визначатись та “регулюватись” самою владою) та *розвитком громадянського суспільства*.<sup>4</sup> Проблеми адекватного представництва інтересів різноманітних соціальних (не лише олігархічних або кланових) груп у владі та відсутність реальних механізмів для пересічних громадян у їх впливі та контролі за владою є одними із найактуальніших для сучасної української демократії.

Про таку ситуацію свідчать і результати загальнонаціональних репрезентативних соціологічних опитувань Інституту соціології НАНУ 2006-2007 рр. При відповіді на питання “Якби Уряд України ухвалив рішення, яке утискає Ваші законні права та інтереси, чи могли б Ви щось зробити проти такого рішення?” 63,2% опитаних громадян вважають, що “нічого не змогли би зробити”. Позитивну відповідь надають не більше 10% мешканців України (рис. 1).

<sup>4</sup> Див.: Степаненко В. Громадянське суспільство в Україні – звіт у рамках цього проекту.

Рисунок 1

**Якби Уряд України ухвалив рішення, яке утискає Ваші законні права та інтереси, чи могли б Ви щось зробити проти такого рішення?**



За результатами опитувань Інституту соціології НАНУ, особливо проблемними для впливу суспільства на владу є періоди між виборами. Переважна більшість опитаних, а саме три чверті респондентів, не погоджуються з твердженням, що «у період між виборами наша країна керується відповідно до волі народу». Крім того, 70% українців не вважають, що «вибори в нашій країні є вільними і чесними» (табл.1).

Таблиця 1 (2007, N=1800, %)

Чи згодні Ви з наступним судженням: «Вибори в нашій країні є вільними і чесними»?	2007	Чи згодні Ви з наступним судженням: «У період між виборами наша країна керується відповідно до волі народу»?	2007
Так	13.6	Так	8.2
Ні	69.5	Ні	73.4
Важко відповісти	16.8	Важко відповісти	18.2

Помітний скепсис у громадян існує також і щодо адекватності представництва їх інтересів існуючими політичними партіями в Україні. У 2007 році за даними опитування Інституту соціології НАНУ, майже третина респондентів вважають, що жодна з політичних партій, представлених у Верховній Раді, не виражає інтереси населення країни, а 14% респондентів важко відповісти на це питання (табл.2).

Таблиця 2

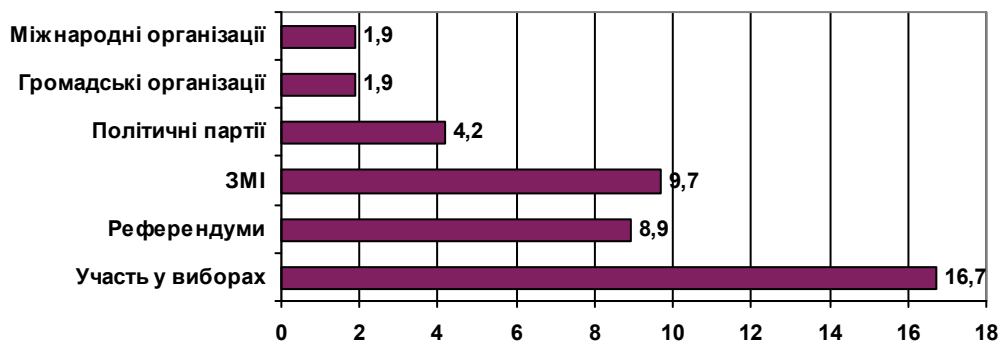
*Про які політичні партії, представлені сьогодні у Верховній Раді, Ви могли б сказати, що вони виражають інтереси населення країни? (відмітьте всі відповіді, що підходять) (2007, N=1800, %)*

Жодна з них	31,7
Партія регіонів	27,7
БЮТ	17,6
Комуністична партія	11,7
Наша Україна	11,1
Соціалістична партія	8,7
Важко відповісти	14,0

Іншою важливою стороною питання представництва суспільних інтересів та якості представницької демократії в країні є проблема громадського контролю за владою в країні, підзвітності влади громадянам. Відповідаючи на питання: “Як Ви вважаєте, чи є у Вас можливість контролювати діяльність центральної виконавчої влади (президент, уряд)?”, більше 70% опитаних вказали, що у них немає ніякої можливості щодо цього. Оцінка ж можливостей суспільства щодо контролю діяльності влади по всіх запропонованих позиціях (“міжнародні організації”, “громадські організації”, “політичні партії”, ЗМІ, “референдуми”, “участь у виборах”) крім “участі у виборах” не перевищувала 10- відсоткового рубежу, підтверджуючи тезу про те, що в нинішній практиці демократії в країні у суспільства немає реальних важелів впливу та контролю за владою, а відтак – і у представництві своїх інтересів. (рис. 2):

Рисунок 2

Оцінка контрольних ресурсів суспільства ( 2006, %)



Фактично, за відсутності системних інституціональних процедур та механізмів представництва власних інтересів та контролю суспільства за владою громадянин залишається сам на сам перед державою. Адже неважко помітити і за результатами опитування (рис.2), що в першу чергу вибори, тобто індивідуальний канал впливу на владу

був означений громадянами як найефективніший. Залучення структур громадянського суспільства як можливість реалізації представницьких та контрольних функцій практично не акцентувалось респондентами. А оцінка людьми можливостей таких засобів представництва та контролю за владою, як “громадянські організації” і “міжнародні організації” є невисокою.

Однаке, проблема асиметрії сил у взаєминах “держава – суспільство” полягає не лише в недостатньому, навіть на конституційному рівні, правовому забезпеченні рівнозначної суб’єктності суспільства поряд з державою. Варто визнати також, що більшість населення України, попри успішний досвід політичних мобілізацій 2004 року, все ще не усвідомлює своїх вже існуючих можливостей щодо демократичних представницьких механізмів та контролю за владою, не вважає себе активними суб’єктами соціального процесу, спроможними дієво впливати на процес прийняття урядових рішень особливо у періоди між виборами.

Отже в силу багатьох об’єктивних причин, а саме: історичної традиції авторитарного псевдо-“народовладдя” та патерналізму, складності та незавершеності процесів соціальної диференціації та слабкої артикуляції власних інтересів багатьма суспільними групами, недосконалих інститутів та практик демократичного представництва, сутнісною прикметою реального політичного процесу в Україні є **збереження авторитарних по своїй суті та великою мірою формально-декларативних механізмів представництва суспільних та групових інтересів**. Зворотною стороною цих особливостей політичного процесу є його вузькокорпоративний характер, формування владних або кланових груп інтересів з їх досить чітко артикульованими економічними та політичними інтересами у боротьбі за владу. Така система політичного представництва сприяє реалізації інтересів обмеженого кола суспільних груп (зокрема, кланово-олігархічних об’єднань та державної бюрократії), а політичні інституції, які в ідеалі повинні виконувати роль представників інтересів широкого загалу суспільних груп (передусім політичні партії), функціонально не спроможні виконувати такі ролі. Функцію представництва політичними партіями суспільних інтересів ще більше ускладнила існуюча нині пропорційна система парламентських та місцевих виборів із “закритими” партійними списками. Маючи на увазі існуючу практику побудови багатьох впливових партій в країні “зверху”, “під лідера” та для захисту політичних та економічних інтересів невеликої групи організаторів партії, іронічний спостерігач досить влучно охарактеризував партійну систему в країні як “акціонерні товариства з обмеженою (щодо виборців) відповідальністю.”<sup>5</sup> Водночас, у парадоксальний спосіб, саме існування впливових

---

<sup>5</sup> Бродский М. Партии с ограниченной ответственностью. - <http://obozrevatel.com/news/2008/3/5/222468.htm>



груп політико-економічних кланових інтересів за неможливості будь-якій групі монополізувати політичну владу в країні є чи не єдиною гарантією української демократії, принаймні у її відмінності від “керованої” російської.

Особливість формування груп інтересів в Україні (як і в деяких інших посткомуністичних країнах) є те, що основні важелі впливу на прийняття політичних рушень сконцентровані в фінансово-політичних або “олігархічних” групах, які часто формувались за регіональним принципом владного та ресурсно-економічного контролю – так звані “регіональні клани”. Ця особливість відображається навіть і в й досі не чисельних дослідженнях<sup>6</sup> проблематики груп інтересів в українському політичному процесі. Як правило, ці дослідження відзначають слабкість розвитку посередницьких та представницьких структур громадянського та “низового” суспільства (профспілки, недержавні організації тощо), концентруючись натомість на аналізі та характеристиках саме фінансово-політичних, “олігархічних” угруповань. Цей фокус досліджень, на нашу думку, є доволі симптоматичним.

В сучасній політологічній теорії розроблено декілька типологій груп інтересів. Найбільш поширеною є типологія, в основу якої покладено спосіб зв’язку поміж членами групи та характер її діяльності. Згідно цього підходу, можна виокремити два основних типи груп інтересів: *общинні (або звичаєві) групи* та *асоціативні групи*. Члени *общинної групи* пов’язані поміж собою передусім приналежністю до общини або громади і лише потім – за своїми поглядами та устремліннями. Прикладом таких груп є родові, племінні, земляцькі, регіональні та деякі етнічні групи. Общинні або *звичаєві* групи більш характерні для суспільств, що розвиваються або лише стверджують основи демократичної політики. В таких суспільствах, до яких у великій мірі відносяться і Україна, ще ***не сформовані ефективні публічні механізми презентації групових інтересів та контролю за їх реалізацією з боку громадянськості***. Як наслідок, владний ресурс розглядається як засіб забезпечення членів своєї “общини” (рідних, близьких, земляків) прибутковими позиціями та привілеями. Головною особливістю цих груп інтересів є те, що вони діють в обхід формальних інститутів та регуляцій, використовуючи особисті зв’язки та контакти з представниками державної влади.

Натомість *асоціативні* групи створюються людьми свідомо для презентації, захисту та реалізації своїх інтересів – скажімо, для розв’язання спільної проблеми місцевого

---

<sup>6</sup> Томенко М. Олігархічні групи як суб’єкти політичного процесу: методологічні аспекти. // Універсум.— 2000. – № 11-12. – С 4-9; Турчинов О. Особливості української олігархії // Політична думка. – 2000. – № 3. – С. 15-20; Гаврилов В. “Групи інтересів” і захист суспільних інтересів (на прикладі США та України). – Наукові записки НАУКМА. Політичні науки. Том 45. – 2005. – С.77-82.

характеру – ремонт школи, будівництво дороги, захист зелених насаджень від стихійних парковок транспорту тощо. Саме такі групи інтересів є більш характерними для розвинених плюралістичних демократій і вони за своєю сутністю тотожні самоорганізованому об'єднанню громадянського суспільства. Особливістю групової політики в Україні з точки зору цієї типології є деформація політичного впливу в існуючому спектрі груп інтересів саме у бік звичаєвих, общинно-кланових, фінансово-олігархічних або державно-бюрократичних груп інтересів на протиположні групам інтересу громадянського суспільства.

## ***II. Умови, інститути та практики захисту групових інтересів***

### ***2.1. Чи існують бар'єри або перешкоди для формування груп інтересів?***

Коротка відповідь на це питання є двоякою: “ні і так”. Коли оптимістичне “ні” ґрунтується на існуванні в державі формально-юридичних умов щодо формування груп та об'єднань громадян задля реалізації та задоволення їх інтересів, то песимістичне “так” – застереження щодо існуючих бар'єрів та перешкод у цьому відношенні, які полягають у цілому комплексі факторів історичного, інституціонального, соціально-психологічного та бюрократичного характеру, а також – через особливості формування групової політики в Україні, детально характеризованих вище, і більш широко – проблем становлення громадянського суспільства.<sup>7</sup> Серед цих факторів: історична традиція авторитарного псевдо-“народовладдя” та патерналізму, складність та незавершеності процесів соціальної диференціації та слабкої артикуляції власних інтересів багатьма суспільними групами, низький рівень розвитку навичок та практик самоорганізації, недосконалість інститутів та практик демократичного представництва, бюрократичні складнощі.

З одного боку, законодавчі основи існування та розвитку плюралістичного громадянського суспільства в Україні було успішно закладено з прийняттям Верховною Радою Закону “Про об'єднання громадян” в 1992 році, Закону “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” у 2000 році та Закону “Про політичні партії в Україні” у 2001 році. Окрім цього юридичні основи групової політики регулюються також законами “Про благодійництво та благодійні організації” (1997), “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (1997), “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1998). Відповідно до Закону “Про об'єднання громадян”, об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) визнається громадською організацією або політичною партією. Право громадян на свободу об'єднань проголошується їх **конституційним правом**, передбаченим і гарантованим статтею 36 Конституції України. Ця стаття закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та

<sup>7</sup> Див.: Степаненко В. Громадянське суспільство в Україні – звіт у рамках цього проекту.

громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних, професійних та інших інтересів. При цьому ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.<sup>8</sup> Аналогічні положення щодо партій містить і Закон “Про політичні партії в Україні.”

Вражає також і статистика чисельності зареєстрованих громадських організацій та політичних партій в країні. Згідно з експертними даними, на 1 липня 2007 року в країні було зареєстровано 52693 громадських організацій та їх осередків, майже 16000 осередків політичних партій (нагадаймо, що на 1.02.2008 офіційно зареєстровані 144 політичні партії), благодійних організацій – 10705, релігійних організацій – 20186, профспілок та їх об'єднань – 18960, кредитних спілок – 982, споживчих товариств – 5480, спілок споживчих товариств – 473, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку – 6003.<sup>9</sup> За цими ж даними “у більшості областей України нараховується кілька сотень організацій громадянського суспільства – переважна кількість організацій коливається від 200 до 500.”<sup>10</sup> За офіційними повідомленнями,<sup>11</sup> в Україні в останній період найбільш активно створюються громадські організації професійного спрямування – об'єднання лікарів, учителів, правників, податківців тощо, яких у 2007 році в Україні легалізовано понад 400, майже вдвічі більше, ніж у 2006 році. Наступними у рейтингу громадської активності є організації оздоровчого та фізкультурно-спортивного спрямування. Серед найпоширеніших – молодіжні, ветеранів та інвалідів, освітні, національних та дружніх зв'язків тощо.

З іншого боку, гострою проблемою для громадських організацій та політичних партій – основних інституціональних осередків представництва групових інтересів та суб'єктів групової політики в Україні – є питання *ефективності та адекватності* захисту та представництва ними соціальних інтересів різних груп і як наслідок – досить низькі показники участі та довіри до цих представницьких організацій громадянського суспільства. Ці питання щодо НУО детально розглядаються у звіті “Громадянське суспільство в Україні” у підрозділі “2.3. Проблеми представництва соціальних та суспільних інтересів мережею

<sup>8</sup> Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 року із змінами внесеними згідно із законом №2222-IV від 8.12.2004, ВВР, 2005, №2, ст. 44.

<sup>9</sup> Лациба М. Державне регулювання та стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД). – грудень 2007 р. – <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=6032348>.

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> “Що вкладають урядовці у термін громадянське суспільство?” – Інтерв'ю директора департаменту зв'язків з органами влади та інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України В. Горбатенка. - <http://www.minjust.gov.ua/0/11772>.

*НУО.*<sup>12</sup> Як зазначалось вище, українські політичні партії щодо представництва та захисту ними інтересів різних соціальних груп виглядають ще більш неефективними, аніж НУО. Жодна із 144 офіційно зареєстрованих партій, які претендують на представництво інтересів окремих соціальних груп – молоді, пенсіонерів, селян, жінок тощо, не є парламентськими партіями. Навіть комуністична партія, чи не єдина політична партія, яка у своїй програмі претендує на представництво та захист інтересів “всіх трудящих”, декларуючи себе партією “*робітничого класу, селянства, інтелігенції, всіх — хто своєю працею і талантом створює матеріальні та духовні багатства*”<sup>13</sup>, тим не менше, попри своє традиційне парламентське представництво, вряд чи може бути віднесена до фокусно орієнтованих на певну соціальну групу політичних партій. Принаймні, радше підтримка цієї партії забезпечується не так широким соціальним спектром “*всіх трудящих*” або “*людей найманої праці*”, скільки традиційно ідеологічно зорієнтованими людьми переважно похилого віку і переважно ще “*радянського типу*” ідентичності. Натомість, особливістю групової політики в Україні є і те, що політичні партії досить ефективно використовують *регіональну ідентичність* своїх прихильників, тобто ідентичність локальності, “*грунту*”, як вряд чи можна характеризувати як розвинені форми артикульованої *соціальної ідентичності* групової політики. Регіональна група інтересів – це радше тип *общинної* або звичаєвої групи інтересів, про які йшлося вище.

Окремо, слід сказати також і про *профспілки* як типову в демократичному суспільстві групу інтересів та підтримки, метою яких є захист соціальних та економічних інтересів найманих працівників різних галузей. В Україні все ще зберігається радянська традиція масового “автоматичного” членства працівників найманої праці в профспілкових об’єднаннях. Втім, офіційні, великою мірою формальні профспілки не користуються високим рівнем довіри громадян (лише близько 15% респондентів, за даними Інституту соціології НАН України, довіряли їм у 2007 році), адже не виконують ефективно своєї основної функції, а саме – захисту соціально-економічних інтересів трудящих в умовах ринкової економіки, до того не додають авторитету профспілкам та їх керівництву і сумнівні оборотки по приватизації колишньої величезної власності профспілкових об’єднань, у тому числі оздоровчо-лікувальної інфраструктури в 1990-початку 2000-х років. Водночас, нові альтернативні профспілкові об’єднання ще не набули свого достатнього авторитету та політичного впливу для виконання цього актуального завдання.

У першій частині цього звіту ми детально характеризували і інші непрямі інституціональні перешкоди щодо формування низових групових інтересів та групової політики. Ці перешкоди та бар’єри полягають у цілому ряді факторів історичного, соціально-

<sup>12</sup> Див.: Степаненко В. Громадянське суспільство в Україні – звіт у рамках цього проекту.

<sup>13</sup> <http://www.kpu.net.ua/program>

структурного, соціально-психологічного та бюрократичного характеру, а також проявляються у деформаціях політичного процесу в країні як переважно *елітарного, патерналістського*, із браком дієвих механізмів контролю за владою з боку “низових” суспільних груп та їх слабкою здатністю до самоорганізації. Тобто не лише існуючі громадські організації “винні” у неефективності своїх представницьких функцій. Соціальна пасивність, слабкі навички самоорганізації різних соціальних груп, патерналістські очікування широких верств населення щодо влади – є також не менш значущою перешкодою ефективного представництва та захисту групових інтересів у політиці.

## **2.2. Чи визнає влада та адміністративні інститути легітимність захисту інтересів?**

Відповідь на це питання, подібно до суперечностей між правовими регуляціями та реальною практикою, можливостями та перешкодами у формуванні груп інтересів, є також двоїстою. Коротко її можна сформулювати таким чином: *“влада та адміністративні інститути формально і юридично визнають легітимність захисту інтересів різними соціальними групами, але на практиці, принаймні, не сприяють цьому”*. Корпоративні інтереси владно-бюрократичного апарату і фінансово-економічних груп навколо нього великою мірою зацікавлені у збереженні свого контролю над суспільством, а відтак – у збереженні тенденцій “одержавлення” суспільного життя, у патерналістській і деякою мірою навіть авторитарній по своїй суті політиці по відношенню до різних соціальних груп, особливо “низового” суспільства. Водночас, інстинкт самозбереження будь-якої влади вбачає також загрозу у тенденціях наростання недовіри громадян до владних інституцій, їх відчуження від держави та сфери політичного, у наростанні суспільної апатії та цинізму як поживного ґрунту можливих соціальних та політичних конфліктів.

У такій суперечливій політичній логіці владно-державний патерналізм та навіть елементи авторитаризму у молодій українській демократії цілком сполучаються із юридичним забезпеченням формально-декларативних механізмів представництва суспільних та групових інтересів, а також конституційної правомочності їх захисту, проголошених у цілій низці законів та правових регуляцій. Зокрема, стаття 36 Конституції України проголошує не лише право громадян на свободу об’єднань, але й *легітимізує мету цих об’єднань* – для “здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.” Подібне стосується і конституційного права громадян на участь у професійних спілках “з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів” (ст. 36 Конституція України). Наскільки профспілки адекватно та ефективно виконують свою функцію захисту інтересів згадувалось вище.

Певний позитивний імпульс та нові можливості захисту інтересів різних груп позначились також із прийняттям низки постанов уряду та указів Президента<sup>14</sup> щодо демократизації прийняття політичних рішень та розширення участі громадськості в управлінні державними справами. Ці декларації влади містять юридичну основу для запровадження політики публічності та участі громадськості у прийнятті державних рішень. Більше того, у цих актах, зокрема Указі Президента України від 15 вересня 2005 року визначені і **конкретні механізми** запровадження такої політики – консультації з громадськістю, у тому числі – громадські слухання та соціологічні опитування громадської думки, створення громадських рад при органах влади, громадські експертизи тощо.

Втім, проблеми практичної реалізації цих положень та декларацій є й досі актуальними. Практика показує, що більшість заходів “консультацій з громадськістю” з боку урядових структур є здебільшого формальними PR-акціями, які широко не анонуються і представляють собою, як правило, ритуальне зібрання попередньо відібраних (невідомо за яким принципом), очевидно лояльних “представників громадськості”. Останні часто в стилі радянського “*одобрямс*” лише схвалюють та підтримують будь-які владні ініціативи або затверджують вже готове рішення. Більше того, у період 2006-2008 років навіть позначились певні негативні зворотні тенденції щодо політики публічності щодо прийняття рішень на несприятливому загальнополітичному фоні проявів низької політичної культури у неприйнятті компромісів та діалогу навіть поміж різними представниками політичної еліти, владою та опозицією та різними гілками влади.

Певним підтвердженням тези про суперечливість державної логіки патерналізму та визнанням легітимності захисту інтересів є також і той факт, що при визначенні суб’єкту в чисельних державних деклараціях щодо демократизації прийняття політичних рішень йдеться не про окремі реальні групи інтересів щодо того чи іншого питання державної політики, а про абстракції на кшталт “*суспільства*”, “*громадськості*”. Це свідчить не лише про реальну нерозвиненість групової політики та невизначеність інтересів різноманітних соціальних груп (про що йшлося вище), але й про свідому політичну позицію держави. Державній бюрократії та впливовим фінансово-економічним групах звичайно зручніше мати справу с абстрактною “громадськістю”, аніж с конкретними групами інтересів “низового” суспільства, які зацікавлені у врахуванні цих інтересів в процесі розв’язанні того чи іншого

---

<sup>14</sup> Див., зокрема Укази Президента України “*Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*” від 31 липня 2004 року та “*Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*” від 15 вересня 2005 року та Постанова Кабміну “*Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*” від 15 жовтня 2004 року.

питання державної політики – скажімо, думки пенсіонерів щодо пенсійної реформи, освітян – щодо освітньої політики, молоді – щодо молодіжної тощо.

Діалектика правових регуляцій та реальної практики, визнання владою легітимності захисту групових інтересів та одночасно – адміністративно-бюрократичної політики стримування та контролю над цим процесом, можливостей та перешкод у формуванні груп інтересів добре простежується на такому прикладі як проблема організації кондомініумів – групи інтересів власників багатоквартирного будинку. На цьому прикладі також проявляється і складне переплетіння та взаємодія різних інституціональних, юридичних, практичних та психологічних факторів, які визначають все ще початковий етап розвитку плюралістичної демократії в країні.

Отже, розгляньмо ситуацію з кондомініумом як прикладом самоорганізації найбільш масової та “повсякденної” групи інтересів, яка охоплює на сьогодні 95% мешканців-власників всього житлового фонду в країні. Правова база для створення в Україні кондомініумів була закладена з прийняттям у липні 1992 року Закону України *“Про приватизацію державного житлового фонду”* та подальшими правовими регуляціями Верховної Ради та Кабміну, зокрема Постановою Верховної Ради *“Про концепцію державної житлової політики”* (1995). В цій Постанові вперше наголошується на *обов’язковості “об’єднання власників квартир багатоквартирних будинків в товариства з метою забезпечення належного утримання будинків та прибудинкових територій.”* Подальша Постанова Кабміну *“Про затвердження Положення про порядок організації та діяльності об’єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває в загальному користуванні”* (1995) визначила загальний порядок та процедуру організації та ліквідації об’єднань типу кондомініуму. Важливим в цій Постанові є пункт про безкоштовну реєстрацію новостворених кондомініумів та про термін такої реєстрації.

Тобто, з одного боку начебто є юридична основа для організації кондомініуму – групи інтересів власників будинку. З іншого боку, з юридичної точки зору, об’єднання існує тільки з моменту його державної реєстрації. Однак, в практичному процесі організації кондомініуму виникає досить багато проблем юридичного, бюрократичного та практичного характеру, а також, пов’язаних з необхідністю добровільної згоди всіх мешканців будинку щодо самоорганізації, зокрема в ситуаціях ще й досі однієї окремої неприватизованої (через різні причини) квартири або через незгоду навіть одного співвласника будинку. Але навіть коли є повна згода всіх мешканців будинку щодо кондомініуму все ще не існує спеціально розроблених адміністративних процедур, які можуть допомогти об’єднанню в отриманні необхідних послуг або дотацій, не сформований ринок альтернативних державним ЖЕК-ам

(житлово-експлуатаційна служба) побутових підприємств, не вирішено багато питань оподаткування та квартирної плати за приватизовані квартири, не сформульовані чітко процедури та межі юридичних прав власності співвласників будинку на різноманітні комунікації труби каналізації, води, електро– та газопроводи тощо та прибудинкові території. Всі ці практичні питання вимагають активного сприяння міської Ради і таким чином мешканці по суті можуть стати заручниками бюрократичної та юридичної тяганини, гарного чи поганого відношення до своєї ініціативи з боку органів місцевого самоврядування та виконавчої місцевої влади. Звісно, що існуючі ЖЕКи, що до якості та вартості обслуговування яких мешканці багатоквартирних будинків мають чимало скарг та нарікань<sup>15</sup>, також не у захваті від таких ініціатив і чинять прямі та непрямі перешкоди щодо ініціації кондомініумів. І нарешті, ще однією причиною повільного руху щодо формування кондомініумів є, суто психологічний фактор страху новацій, адже підготовчі кроки щодо його організації потребують певного рівня ініціативності громадян та навичок їх самоорганізації. Саме в таких конкретних випадках громадяни, які вирішили об'єднатись і створити кондомініум потребували б можливої допомоги громадських організацій з їх практичним досвідом представництва та лобювання інтересів цієї групи людей.

### ***2.3. Проблеми відкритості та рівності доступу різних груп до людей, що приймають рішення і питання регулювання лобістської діяльності***

Проблеми відкритості та рівності доступу різних груп інтересів до людей, що приймають рішення та й до самого процесу прийняття рішень є на сьогодні чи не найбільш гострими та актуальними для молодшої української демократії. У цій сфері, яку можна також охарактеризувати як проблеми публічності влади, її трансформації від закритого авторитарного формату прийняття політичних рішень невеликим колом людей до демократичного формату прозорості та підзвітності влади громадянам, даються ще взнаки залишки багатьох “родових плям” авторитарного комуністичного режиму з його всесильною партійно-державною бюрократією (*номенклатурою*), відсутністю адекватної комунікації поміж суспільством та владою, браком зворотного зв'язку поміж різними соціальними групами інтересів і людьми, які приймають рішення. У Розділі I цього звіту ми детально характеризували особливості групової політики в Україні, звертаючи увагу на історичну, соціально-структурну, психологічну обумовленість її деформацій та нерівних шансів різних груп інтересів у способах та можливостях свого суспільного впливу і доступу до людей, які приймають рішення. Такими факторами зокрема є: процес “демократизації зверху” кінця

<sup>15</sup> Серед безлічі критичних матеріалів щодо роботи ЖЕКів наведемо лише цей із характерною назвою – див.: “ЖЕК-потрошитель” / Рівно вечірне, №5, 23-1-2007.



1980-1990-х років, нерозвиненість нової соціальної структури зі слабким середнім класом та соціальними групами, які ще не артикують виразно свої власні інтереси, слабкість та неефективність посередницьких репрезентативних структур поміж владою та широким суспільством, браком навичок громадян щодо власної самоорганізації тощо.

Не лише політична практика країни на чисельних прикладах домінуючих впливів у політиці та економіці таких специфічних груп інтересів, як фінансово-олігархічні бізнес-групи, регіональні та родинні кланові угруповання і державно-адміністративна бюрократія, але й регулярні загальнонаціональні опитування громадської думки впродовж тривалого періоду Інституту соціології НАНУ стало фіксують нерівність та певні особливості соціального впливу різних соціальних груп суспільства (таб.3).

Таблиця 3

**"Як Ви вважаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства?"** (Відзначте все відповіді, що підходять) (N= 1800, %)

<i>Соціальні групи</i>	1994	1997	1999	2002	2004	2005	2006
Робітники	23,4	19,1	19,7	27,2	22,4	25,4	27,6
Селяни	20,9	15,9	15,4	22,4	17,8	19,3	19,6
Інтелігенція	16,3	9,9	11,3	17,3	13,2	18,1	18,8
Підприємці, бізнесмени	24,2	25,2	30,7	28,0	27,0	31,9	33,4
Керівники держпідприємств	16,2	10,1	14,7	13,9	13,8	15,4	16,4
Службовці держапарату (чиновники)	29,1	25,1	33,3	23,9	23,6	25,7	25,7
Пенсіонери	1,9	1,7	2,7	6,8	3,1	6,8	4,4
Керівники сільгосппідприємств	10,7	5,5	8,1	8,6	5,8	7,5	8,8
Лідери політичних партій	–	–	–	24,5	25,9	28,3	35,8
Військові	6,6	5,5	5,3	8,1	4,8	7,5	5,3
Працівники міліції, служби безпеки	7,9	8,9	9,9	14,5	12,6	12,8	12,1
Судді та працівники прокуратури	–	–	–	11,3	9,8	10,7	11,9
Мафія, злочинний світ	33,9	42,0	43,9	38,3	40,2	30,7	33,9
Інші	0,7	0,5	1,3	1,1	0,8	1,6	1,5
Ніхто не відіграє	4,2	4,6	3,6	2,3	2,8	2,3	2,6
Важко сказати	17,4	18,3	13,1	13,1	12,6	14,2	11,4
Не відповіли	0,2	0,0	0,1	0,4	0,1	0,2	0,1

Досить характерною ознакою цього опитування є переконання громадської думки в нелегітимних, напівкримінальних, але втім цілком ефективних способах потужного впливу таких соціальних угруповань, як "мафія, злочинний світ". Можна сперечатись щодо об'єктивності та доцільності публіцистичного кліше "мафія" для українських реалій 1990-х – початку 2000-х років. Але навіть коли це – певною мірою гіперболізована метафора, то вона тим не менш цілком відображала не лише всесилля кланово-підпорядкованої державної машинерії у її зрощенні іноді із організованою злочинністю та "кримінальним" або "напівкримінальним" (в оцінках громадян) капіталом, що діяла (та й досі діє) за принципами жорсткої ієрархічної залежності та особистої лояльності до верхівки своїх членів, але й

формування в посткомуністичній Україні *патронально-клієнтелістського соціального порядку* та елементів “*шантажистської держави*” (*blackmail state*)<sup>16</sup>.

Симптоматичним є також і те, що в опитуваннях після 2004 року, “мафія та злочинний світ” дещо втратили свій домінуючий соціальний вплив, поступаючись таким цілком легітимним соціальним групам як “*підприємці, бізнесмени*” у 2005 році та “*лідери політичних партій*” у 2006 р., а також з стабільно міцними позиціями соціального впливу такої специфічною соціальною групою, як “*службовці держапарату (чиновники)*”. Досить природним висновком від такого сприйняття реалій ступеню соціального впливу різних соціальних груп є також оцінка суспільством їх нерівних шансів щодо захисту і лобіювання (тобто захисту, просуванню) групових інтересів.

Очевидно, навіть в розвиненому демократичному суспільстві різні соціальні групи за своїми фінансовими, організаційними та іншими можливостями не є фактично рівними у презентації та захисті своїх інтересів. Проблема однак полягає в тому, що в Україні ще не створені умови для рівної, прозорої та публічної конкуренції різних груп щодо їх доступу до людей, що приймають рішення. Зупинимось лише на двох аспектах конче необхідних та можливих реформ у цій сфері групової політики:

- 1) проблема доступу різних груп до інформації, яка є публічною, тобто за визначенням, має бути доступна усім громадянам та соціальним групам і
- 2) проблема законодавчого регулювання лобізму.

**Проблема доступу громадян до публічної інформації.** Зайве пояснювати важливість законодавчого врегулювання доступу громадян до публічної інформації як створення принаймні умов для рівних шансів різних груп щодо захисту своїх інтересів, використання ними можливостей участі у прийнятті важливих для окремих соціальних груп політичних рішень. Адже в інформаційну епоху теза “*хто володіє інформацією, володіє світом*” не є перебільшенням. Більшість національних експертів, зокрема експерти Українського центру незалежних політичних досліджень (УНЦПД) доходять до висновку про те, що держава і досі не забезпечує громадянам доступ до публічної інформації. За результатами опитування представників громадських організацій та медіа щодо стану захисту права на доступ до інформації, яке було проведено УНЦПД у березні 2008 року<sup>17</sup>, органи державної влади часто порушують інформаційне законодавство та досить часто не відповідають на інформаційні запити громадян. Водночас, Закон “*Про інформацію*” зобов’язує органи державної влади

<sup>16</sup> Darden K. Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma // East European Constitutional Review . – 2001. – Vol.10. – No 2-3; Див. також: Рябчук М. Чи можна змінити «шантажистську державу»? // Агора. – 2005. – Випуск 1. – С. 61-71.

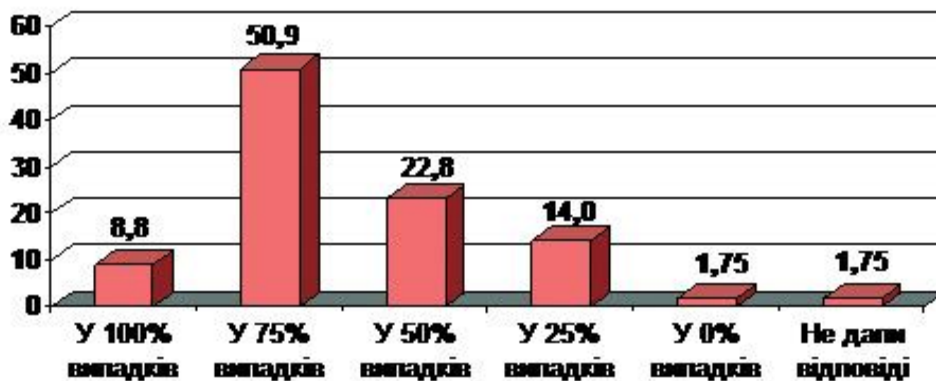
<sup>17</sup> Журнал УНЦПД “Громадянське суспільство” – № 3 (5)/ 2008. - <http://www.ucipr.kiev.ua>

відповідати на інформаційні запити громадян, а Закон “Про боротьбу з корупцією” приховування відкритої інформації визнає як корупційне діяння.

Незважаючи на це, за результатами цього дослідження, тільки 8,8% респондентів отримали відповіді від органів влади на всі свої інформаційні запити. Половина респондентів зазначили, що отримали відповіді у 75% своїх запитів. Органи державної влади в переважній більшості випадків не надають всього обсягу запитуваної інформації. Так, 40% респондентів зазначили, що тільки на половину їх запитів орган влади надав запитувану інформацію. Жоден респондент не вказав, що органи влади у 100% випадків задовольняють їхні інформаційні запити в повному обсязі. Здебільшого задовольняються від 25 до 75% інформаційних запитів до органів влади (Рис. 3).<sup>18</sup>

Рисунок 3

“Як часто органи влади відповідають на Ваші інформаційні запити?” (2008, %)



Джерело: Журнал УНЦПД “Громадянське суспільство” – № 3 (5)/ 2008. - <http://www.ucipr.kiev.ua>

Згідно результатів цього дослідження, найчастіше органи влади відмовляються надавати інформацію про такі важливі для багатьох груп інтересів та окремих громадян питання як рішення щодо виділення земельних ділянок (45,6% випадків), про стан виконання бюджету та державних програм (35,1%) і інформацію про рішення щодо відчуження комунальної та державної власності (35,1%). Дослідження також виявило таку особливість, що найбільше порушень права громадян та груп на інформацію відбувається саме на місцевому рівні. Саме органи місцевого самоврядування найчастіше порушують це право (57,9% випадків респондентів), обласні та районні державні адміністрації (54,4%). Найменше нарікань на органи центральної влади – Верховну Раду України (3,5%), Президента України (8,8%) та Кабінет міністрів (10,5%).

<sup>18</sup> Лациба М. Держава не забезпечує громадянам доступ до публічної інформації. – Журнал УНЦПД “Громадянське суспільство” – № 3 (5)/ 2008. - <http://www.ucipr.kiev.ua>

Перешкоди, які виникають у громадян та непривілейованих груп інтересів у їх доступі до інформації (наприклад, мешканців населеного пункту щодо власності на землю, будівництво тощо у місцевості, де вони проживають) суттєво знижує їх можливості у захисті власних інтересів і є однією з проблем, яку держава повинна врегульовувати законодавчим шляхом. Певні позитивні зрушення у цьому відношенні вже є. Так Міністерством юстиції у співпраці з робочою групою із залученням незалежних експертів і на основі існуючих напрацювань у цій сфері, у тому числі законопроектів правозахисних НУО на початку 2008 року розроблено концепцію проекту нового Закону “*Про доступ до публічної інформації*”. Експерти громадських організацій досить схвально оцінюють цей проект, беручи участь в його обговореннях і пропонуючи свої пропозиції щодо його удосконалення.

Іншою актуальною проблемою, яка вимагає свого розв’язання і яка й досі суттєво ускладнює рівність та відкритість різних груп до людей, що приймають рішення, є **проблема законодавчого регулювання лобізму** в Україні. Лобізм і лобіювання, як і існування самих груп інтересів з давніх часів є невід’ємною стороною політики. У демократичному суспільстві лобізм, коли він відбувається прозоро або згідно вимог закону, доповнює традиційні способи представлення групами своїх інтересів, які можуть не у повній мірі реалізовуватись через виборчий процес, а отже – розширює можливості їх участі у формуванні політики, законодавчих ініціативах та прийнятті рішень урядами. Головне завдання цивілізованого лобіювання полягає у досягненні того, “щоб у законодавчих і нормативних актах державної влади були враховані специфічні інтереси різних груп громадськості, їхніх організацій, що не суперечать загальним інтересам суспільства.”<sup>19</sup>

Втім, існує і більш специфічне розуміння сутності лобізму, а саме як спеціалізованої діяльності посередників (часто професійних або платних) з різними можливостями їх впливу на уряд, що допомагають “просувати” потрібні для зацікавлених груп рішення. В ще радянській історичній практиці такі посередники називались “*товкачами*” за їх можливості “*прошттовхнути*”, виконання певного урядового рішення.

Для українських реалій більш характерна поки що саме ця складова лобізму. Ефективна лобістська діяльність притаманна великою мірою для груп інтересів великого бізнесу, адже ці групи є більш організованими, мають незрівнянно більші у зрівнянні з іншими групами фінансові ресурси, інформаційні можливості та часто безпосередній доступ до людей, що приймають рішення. Власне, майже всі провідні політичні партії в країні є свого роду лобістськими законотворчими організаціями своїх потужних фінансових членів і спонсорів.

---

<sup>19</sup> Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектору. – За ред. В.Г.Королька. – Київ: Інститут соціології НАНУ, 2003. – С.181.

В демократичних країнах є, принаймні, два основних принципи правової регуляції лобістської діяльності. Згідно з першим, будь-який контроль за лобізмом не повинен суперечити фундаментальному демократичному (а також в багатьох країнах і – конституційному) праву громадян щодо можливості подачі петицій. Отже будь-які можливі правові заходи щодо заборони лобізму вступають у пряме протиріччя з цим демократичним правом, яке також гарантує громадянам Конституція України у статті 40, а саме: право *“направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.”* Другий принцип полягає у вимогах прозорості та публічності процесу прийняття рішень. Коли громадяни залучаються до реалізації влади або, як декларує, наприклад, Конституція України (ст.38), *“мають право брати участь в управлінні державними справами”*, то, очевидно, що вони правомочні знати, як ухвалюються рішення. Очевидно, що саме цей останній принцип функціонування влади і практики лобізму ще не набув своєї практичної реалізації в нашій країні, в якій ще й досі дієві традиції кланової та келійної політики та “закритого” для широкої громадськості процесу прийняття рішень.

В Україні були спроби на рівні законодавчих ініціатив щодо правового врегулювання лобістської діяльності. Зокрема, слід назвати проект Закону України *“Про лобіювання в Україні”*, внесений у 1999 році народним депутатом І.Шаровим, і проект Закону України *“Про правовий статус груп об’єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України”*, запропонований у листопаді 1999 році народним депутатом Ю.Сахно. На жаль, жодна з цих ініціатив не була підтримана Верховною Радою. Це, звичайно, свідчить не про відсутність лобізму у вітчизняному політичному процесі, а радше про й досі “тіньовий”, нецивілізований характер лобістської діяльності. “Непрозорий” або “тіньовий” лобізм часто несе загрозу суспільним інтересам, породжуючи корупцію, хабарництво та зловживання владою на користь окремих груп чи осіб. Такий лобізм може навіть нести загрозу інтересам національної безпеки (достатньо згадати “непрозорий” характер переговорів з російською стороною та домовленостей по умовах постачання газу в 2005-2006 роках, суперечливу тему ліцензування американської компанії Vanco і її дочірніх компаній на промислову розробку шельфу Чорного моря тощо).

Влада визнає актуальність та гостроту цих питань. Однак, будь-яке визнання або найкращі мотиви керівних осіб держави вряд чи замінять собою реального впровадження принципів верховенства права в суспільстві, зокрема щодо лобізму. Як свідчить досвід демократичних країн, правове врегулювання цієї діяльності може здійснюватись або на рівні окремого закону або як спеціальних додатків до регламенту Верховної Ради, які б зробили

реєстрацію і діяльність лобістських структур більш прозорою та підзвітною суспільству. Такі правові регуляції стали б важливим кроком політики запобігання та протидії корупції на всіх рівнях влади та у багатьох сферах суспільного життя країни.

Водночас, цивілізований, прозорий та врегульований законодавчо лобізм, який би розширював на рівній конкурентній основі коло ініціатив різних соціальних груп інтересів та організацій громадянського суспільства, значно сприяв би підвищенню можливостей різних груп інтересів щодо їх захисту та участі у формуванні політики, законодавчих ініціативах та прийнятті рішень урядом. Розвиток та навчання для різних соціальних груп, зокрема груп, які знаходяться у невідносно соціальному становищі (*disadvantaged*) навичкам ефективної лобістської діяльності, проведення ефективних громадських кампаній захисту своїх прав (*advocacy*) – є важливим та актуальним полем діяльності для українських громадських організацій.

#### **2.4. Проблеми підтримки груп, які знаходяться у невідносно соціальному становищі**

Вище зазначалось, що цивілізований лобізм цілком відповідає духу демократичної політики, хоча і не усуває проблеми нерівності щодо можливостей представництва різних груп та їх ресурсів впливу (політичних, фінансових, інформаційних тощо). Особливо гострою та актуальною проблема “бути почутими” та захистити свої інтереси у українському перехідному демократичному суспільстві, є для груп, які в силу різних причин знаходяться у невідносно соціальному становищі (*disadvantaged groups*) або розпорошених груп зі слабкими фінансовими та організаційними можливостями груп (*diffuse groups*). Коло таких груп в Україні є досить широким і нечітко визначеним, але в концепціях державної соціальної політики найбільш часто серед цих груп у різних їх класифікаціях згадуються жінки, люди з обмеженими фізичними можливостями (інваліди), пенсіонери, молодь, багатодітні сім’ї та самотні матері, малозабезпечені верстви населення, представники бідних, зокрема сільських громад, хворі на туберкульоз та ВІЛ/СНІД тощо.

В контексті цього звіту я не буду детально розгортати всі аспекти державної політики підтримки цих груп у сфері соціальної політики в Україні, адже ця актуальна та обширна проблематика виходить тим не менш за межі завдань цього проекту. Обмежусь лише деякими важливими зауваженнями.

В демократичному справедливому суспільстві політика підтримки груп, які знаходяться у невідносно соціальному становищі, **не зводиться лише** до фінансово-економічних дотацій та пільг цим групам, хоча і такі заходи є вкрай важливими для вирівнювання їх різноманітних шансів та можливостей участі у демократичному суспільстві.

Водночас, в сучасній Україні за інерцією практики комуністичної патерналістської держави політика підтримки таких груп здебільшого і означає саме заходи економічного захисту. Соціальний захист вразливих груп населення зводиться здебільшого до складної, громіздкої та неефективної системи всіляких пілг та компенсацій. Вже на початок 2000-х років їх надання передбачало 27 законів України, 2 укази Президента України (у тому числі Указ Президента України 2001 року “*Стратегія подолання бідності*”), 15 постанов Кабінету Міністрів України та ще 5 актів уряду.<sup>20</sup> На 2008 рік кількість та обсяг законодавчих регуляцій у цій сфері ще більш суттєво зріс. Збільшення різних дотацій та соціальних виплат певною мірою обумовлюється не лише зростанням економічного потенціалу країни, але й політичною конкуренцією різних політичних сил в країні у їх боротьбі за владу, особливо у період з 2005 року. Втім, на жаль, на практиці часто виникають зворотні негативні ефекти такої політики не лише з економічної точки зору, але й у своїх соціальних наслідках, а саме: зростання патерналістських настроїв, послаблення соціальної активності населення, часті зловживання та факти корупції як державних чиновників, так і окремих громадян на тлі складної та громіздкої системи пілг та дотацій, які до того ж часто-густо не спрямовані адресно до вразливих груп населення. Результати виборів у Київську міську раду та повторне обрання мером Л.Черновецького у травні 2008 року свідчить також про досить небезпечну тенденцію можливостей політичних маніпуляцій з електоратом, основу якого складають соціально вразливі верстви населення, зокрема пенсіонери, в умовах відносно низької виборчої активності інших груп виборців (нагадаймо проголосувало 53,39% від всіх виборців-киян).

Втім окрім назрілих суттєвих та системних реформ в державній соціальній політиці та системі державного захисту та розвитку спектру соціальних послуг<sup>21</sup> справді демократична політика підтримки соціально вразливих груп має містити ще один не менш, а можливо і більш важливий компонент, а саме – розвинену систему лобіювання та захисту (*advocacy*) інтересів соціально вразливих груп, а також політику сприяння їх власній громадській самоорганізації, підвищення їх громадянського активності та компетентності у захисті та відстоюванні своїх прав ними самими. У англійській літературі така політика щодо соціально вразливих, незахищених груп, а також різних меншин часто називається *empowering*, тобто дослівно: “*надання владних повноважень*”, що включає в себе підвищення соціальної ролі та громадянської компетенції, зростання навичок у виборюванні та відстоюванні своїх прав, здатність до самоорганізації тощо.

---

<sup>20</sup> Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”. – К., 2002.

<sup>21</sup> Сідельнік Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг. – Журнал УНЦПД “Громадянське суспільство” “Громадянське суспільство” No. 2(4)/2008 - <http://www.ucipr.kiev.ua>

Видається, що саме цей аспект проблематики захисту (і самозахисту), підтримки (і самоорганізації) соціально вразливих груп та розпорошених груп зі слабкими фінансовими та організаційними можливостями є найбільш важливим у демократичному розвитку України. Чисельні державні регуляції та політичні декларації щодо необхідності гендерної рівності, захисту прав молоді та інвалідів, можуть залишатись лише деклараціями (як великою мірою і свідчить сучасна українська практика) до тих пір, поки самі жінки, молодь, інваліди та інші соціально вразливі групи не почнуть самостійно об'єднуватись та самоорганізовуватись, не почнуть займати активну громадянську позицію у відстоюванні своїх прав та інтересів. Велику допомогу у цій сфері демократичної політики можуть і повинні надавати таким групам також громадські неурядові організації, які можуть виступати як їх лобістами, так і вчити представників цих груп навичкам самоорганізації, проведення лобістських ініціатив та кампаній захисту своїх прав та інтересів.

В Україні накопичено вже значний і корисний досвід роботи недержавних організацій, а також міжнародних донорських організацій та інституцій (програма розвитку ООН, програма грантів делегації Європейського Союзу, програма підтримки сталих громад Канадського посольства, фонд "Відродження", програма сталих громад UCAN та інших) у лобюванні інтересів вразливих груп та підвищенні їх інформаційних та організаційних можливостей у відстоюванні своїх прав та інтересів. Роль та функція держави, особливо місцевих органів влади та самоврядування, повинна полягати у формуванні політики партнерства з НУО у цій сфері, покращенні законодавства щодо діяльності неприбуткових організацій та їх більш активною участі на ринку соціальних послуг, розвитку соціального підприємництва, створенні сприятливих законодавчих основ та податкових стимулів для розвитку філантропічної та благодійної діяльності приватного бізнесу.

Значного успіху та ефективності політика підтримки груп, які знаходяться у невідгданому соціальному становищі, набуває в ініціативах та соціальних проектах, в яких поєднуються зусилля, ресурси та можливості держави, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій, зокрема в проектах розвитку сталих громад. Одним з прикладів таких ініціатив є поєднання різних суб'єктів державної політики та міжнародних організацій, зокрема Світового Банку та інших міжнародних донорських організацій, в практиках багатьох регіональних проектів під егідою Українського фонду соціальних інвестицій.<sup>22</sup> Регіональна специфіка таких проектів є різною, але спільною є стратегія – сприяння вирішенню пріоритетних соціальних проблем громад і вразливих груп населення, підтримка місцевих ініціатив, у тому числі підприємницьких, з метою пом'якшення бідності і запобігання соціальної ізоляції та маргіналізації таких груп. Подібна політика захисту прав

---

<sup>22</sup> <http://www.usif.kiev.ua/pro.php>



та інтересів соціально вразливих груп та розпоросених груп зі слабкими фінансовими та організаційними можливостями (наприклад, сільської громади у економічно бідному регіоні західної України або поселень депресивних регіонів Донбасу) через залучення їх у місцеву громаду, створення робочих місць, розгортання місцевих підприємницьких ініціатив, налагодження партнерства місцевої громади та місцевої влади, а відтак – підвищення соціального капіталу громади та її сталого розвитку у контексті демократичного розвитку країни видається одною із перспективніших стратегій у цій сфері соціальної політики.

### ***III. Висновки та рекомендації.***

- Історичною особливістю групової політики в сучасній Україні є те, що вона великою мірою ще зберігає залишки колишнього авторитарного політичного режиму та інерцію колишнього суспільного укладу, хоча й набуває нових посткомуністичних особливостей та демократичних якостей.
- Україна фактично є проміжним суспільним станом поміж соціально та політично гомогенним суспільством комуністичної доби та плюралістичним демократичним суспільством. Відтак, представництво соціальних інтересів все ще не є артикульованим у своїй різноманітності і не вийшло за обмежене коло традиційної посткомуністичної антитези “*суспільство (громадяни, громадськість тощо) vs влада (держава)*” з асиметрією сил впливу не користь останньої.
- Наслідком такої асиметрії є деформація політичного впливу в існуючому спектрі груп інтересів у бік звичаєвих, общинно-кланових, фінансово-олігархічних або державно-бюрократичних груп інтересів на протигагу асоціативним групам інтересу громадянського суспільства.
- В країні вже існують формально-юридичні умови щодо формування груп та об’єднань громадян задля реалізації та задоволення їх інтересів, разом з тим бар’єри та перешкоди у цьому відношенні полягають у комплексі факторів історичного, інституціонального, соціально-психологічного та бюрократичного характеру. Серед важливих факторів стримування розвитку групової політики також – слабка артикуляція власних інтересів багатьма суспільними групами і низький рівень розвитку навичок та практик самоорганізації громадян.
- Влада та адміністративні інститути формально і юридично визнають легітимність захисту інтересів різними соціальними групами, але на практиці, принаймні, не сприяють цьому. Корпоративні інтереси владно-бюрократичного апарату і фінансово-економічних груп навколо нього великою мірою зацікавлені у збереженні свого контролю над суспільством, а відтак – у збереженні тенденцій “одержавлення” суспільного життя.

- В Україні ще не створені реальні умови для рівної, прозорої та публічної конкуренції різних груп щодо їх доступу до людей, що приймають рішення. Можливі кроки для поліпшення ситуації у цій сфері: 1) законодавче врегулювання проблем доступу різних груп до інформації, яка є публічною та 2) інституціоналізація цивілізованого лобізму через законодавче врегулювання його практик.
- Демократична політика підтримки соціально вразливих груп, окрім системних реформ в недосконалій державній системі їх соціальної опіки, має містити і більш важливий компонент, а саме – розвинену систему лобіювання та захисту інтересів соціально вразливих груп, а також політику сприяння їх власній громадській самоорганізації, підвищення їх громадянської активності та компетентності у захисті та відстоюванні своїх прав ними самими.
- Значного успіху та ефективності політика підтримки груп, які знаходяться у не вигідному соціальному становищі, набуває в ініціативах та соціальних проектах, в яких поєднуються зусилля, ресурси та можливості держави, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій, зокрема в проектах розвитку сталих громад.
- Для України, питання розвитку групової політики актуалізують також проблеми гармонізації державних, суспільних та групових інтересів в контексті ствердження основ ефективної плюралістичної демократії, становлення дієвого громадянського суспільства і розвитку громадянської та правової культури людей.