

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.21:323.172

Зінаїда Балабаєва

професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.філос.н., професор

ДІАЛОГ ДЕРЖАВИ І ГРУП ІНТЕРЕСІВ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються теоретичні та прикладні проблеми взаємовідносин держави і груп інтересів. Представлені основні положення теорії груп з використанням класичних робіт американських авторів, у тому числі А. Бентлі, Дж. Медісона, Т. Дая, А. Проса. Прикладний аспект взаємодії держави і груп інтересів розглядається на прикладах української політики. Аналізуються роботи вітчизняних науковців С. О. Телешуна, І. В. Рейтеровича та О. В. Лісничука. Визначаються особливості діалогу держави і груп інтересів в умовах децентралізації державного управління.

Ключові слова: групи інтересів, групи тиску, громадянське суспільство, соціальний тиск, політичний процес, узгодження інтересів, децентралізація.

Zinayida Balabayeva

DIALOGUE OF THE STATE AND INTEREST GROUPS: THEORY AND PRACTICE IN A DECENTRALIZED ENVIRONMENT

The article discusses the theoretical and applied problems of interaction between the state and interest groups. The main provisions of the theory of groups with the classical works of American authors, including A. Bentli, J. Madison, T. Day, A. Pross. Applied aspect of interaction between the state and interest groups is seen in the examples of Ukrainian politics. Analyzes the work of Ukrainian scientists: Teleshun S.O., Reyterovich I.V. and J.Lisnichuk O.B. Defines features of dialogue between the state and interest groups in the conditions of decentralization of public administration.

Keywords: interest groups, pressure groups, civil society, social pressure, the political process, coordination of interests, decentralization

Зинаида Балабаева

ДИАЛОГ ГОСУДАРСТВА И ГРУПП ИНТЕРЕСОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются теоретические и прикладные проблемы взаимодействия государства и групп интересов. Представлены основные положения теории групп с использованием классических работ американских авторов, в том числе А. Бентли, Дж. Мэдисона, Т. Дая, А. Просса. Прикладной аспект взаимодействия государства и групп интересов рассматривается на примерах украинской политики. Анализируются работы отечественных ученых: С. О. Телешуна, И. В. Рейтеровича и О. В. Лисничука. Определяются особенности диалога государства и групп интересов в условиях децентрализации государственного управления.

Ключевые слова: группы интересов, группы давления, гражданское общество, социальное давление, политический процесс, согласование интересов, децентрализация.

✎ Поряд з особистостями найважливішими суб'єктами політики виступають соціальні групи – економічні, фінансові, регіональні, професійні, статево-вікові та інші, в результаті взаємодії яких формується державна політика, здійснюється політичний процес. Дослідження груп інтересів показали, що між державою, з одного боку, і суспільством – з іншого, існує сфера організованих інтересів, що пов'язують громадянське суспільство з політичними інститутами. Групи інтересів – це неформальні спільноти громадян, що стабільно об'єднуються і зв'язуються певними ознаками: їх статусом, ролями, типом відносин, мотивацією і нормами діяльності. Інтерес є одним з основних факторів, що мотивують будь-який

вид соціальної та політичної діяльності. Всі ці моменти є предметом дослідження теорії груп. Вивчення ролі груп інтересів в сучасному політичному процесі є важливою науковою проблемою, особливо в умовах проведення децентралізації процесу державного управління.

✎ Місце і роль груп інтересів у суспільстві слабо вивчена у вітчизняній науці. Серед публікацій з цієї тематики слід відзначити роботи вітчизняних вчених С. О. Телешуна, І. В. Рейтеровича, О. Сушко, В. Стоякіна, О. В. Лісничука, П. Бурковського, В. Новохацького та ін. У центрі уваги вчених перш за все промислово-фінансові, олігархічні групи, їх еволюція. Дисертація

О. В. Лисничука присвячена місту груп інтересів у багатоскладовому суспільстві.

Серед зарубіжних дослідників у статті аналізуються перш за все класичні роботи Дж. Медисона, А. Бентлі, а також більш пізні роботи А. Проса, Т. Дая та інших авторів.

У західній політичній науці розвиток теорії груп починається з публікації в 1908 р праці Артура Ф. Бентлі «Процес управління. Дослідження соціального тиску», в якій він вперше висунув ідею про те, що в основі політичного процесу лежить узгодження інтересів різних груп, підтримання балансу інтересів між ними, головна роль в якому відводиться державним інститутам.

А. Бентлі писав, що «суспільство є ні що інше, як сукупність груп, які його і складають» [5, с. 222]. Поняття «група» він не відділяв від поняття «інтерес». «Не існує групи без інтересу, – писав він, – Поняття інтересу вживається мною як еквівалент поняттю група. Група і інтерес нероздільні» [5, с. 212]. «Спробуйте відокремити в суспільстві блондинку від брюнеток і назвіть їх групою. Слід розуміти, що вони стануть такою і можуть увійти в політичний процес тільки тоді, коли у тих і інших з'явиться інтерес, який вони будуть активно захищати» [5, с. 212]. Він розглядав групу не як якусь кількість людей, а як активність, дію. Одна і та ж людина може належати до різних груп (статевіковим, професійним, регіональним та ін.), і тільки інтерес, а не якісь певні люди, є єдиною характеристикою групи. Група і її інтерес це, насамперед, дія, боротьба за реалізацію цього інтересу.

Основним змістом активності груп є не завоювання влади, а лише надання впливу на інститути влади для здійснення свого інтересу. Про свою книгу він говорив в одному з підзаголовків «ця книга – спроба змалювати інструмент (to fashion a tool)», за допомогою якого здійснюється тиск на владу. Таким інструментом і є групи інтересів, їх взаємодія з іншими групами інтересів і з державними інститутами.

Основна задача груп, що постійно реалізується ними, – представити свій інтерес в політичному процесі, трансформувати свій вплив у політичний. Інтерес є одним з основних факторів, що мотивують будь-який вид соціальної і політичної діяльності.

Інтереси служать джерелом, мотивом, що спонукає до певних цілеспрямованих дій, наприклад, до участі у виборах, організації та проведенню мітингу, роботі політичних інститутів, захопленню (утриманню) влади та ін. При всьому різноманітті соціальних і політичних уподобань, саме поняттям «інтерес» можна в узагальненому вигляді висловити все різноманіття потреб, цілей, цінностей і позицій суб'єктів політики в суспільстві. Іншого такого узагальнюючого поняття в суспільному житті і в політиці не існує. На думку відомого американського політолога Р. Даля, політика є не що інше, як складна взаємодія приватних і групових інтересів.

А. Бентлі вважав взаємодію груп між собою і державними органами найбільш дієвим інструментом для вивчення соціальних процесів у суспільстві. Вивчення еволюції позицій груп у їх боротьбі за свої інтереси дають можливість простежити реальну історію розвитку суспільства. За допомогою подібного інструменту, говорив він, «я намагаюся показати, як можна трактувати соціальні процеси крізь призму дій індивідуумів, які, не перетворюючи себе з об'єкта в суб'єкт і назад, залишаються послідовними і стабільними в боротьбі за свої інтереси» [5, с. 186].

Говорячи про процес управління, А. Бентлі називав ряд базових моментів (raw materials), що лежать в його

основі. Серед них на першому місці «акція, дія в захист власних позицій, наприклад, проти дій великих корпорацій» [5, с. 176]. Це спільна діяльність людей. Ідеї і почуття, з його точки зору, «можуть розглядатися тільки як показник ціннісної орієнтації руху. Але сам рух є справжнім базовим моментом управління» [5, с. 177]. Іншим базовим моментом управління А. Бентлі називав «законодавчо-адміністративно-судову систему країни, яка регулює натиск всіх потоків і течій активності людей» [5, с. 180]. Судова система є арбітром у зіткненні інтересів і впливів, які проявляються в політичному процесі. «Вивчаючи процес управління, – писав А. Бентлі, – необхідно мати на увазі навколишнє середовище, в якому розвивається активність груп. У характеристику навколишнього середовища входять: існуюча можливість прояву активності, стан тих, проти кого спрямована активність, якою мірою зачіпаються їхні інтереси» [5, с. 192]. Навколишнє середовище також є базовим моментом управління.

Західна політична думка «прабатьком» теорії груп називає Джеймса Медисона (1751-1836) четвертого президента США (1809-1817), який в ході обговорення Конституції США і запропонував своє розуміння ролі груп інтересів. Саме завдяки його ґрунтовному філософському, політичному і юридичному підходу «Федераліст» [4] з розгорнутого коментаря Конституції перетворився на аналіз фундаментальних принципів державної влади. У 1787 році Дж. Медісон підготував перелік пропозицій, що стосувалися нової системи управління. В її характеристиці Дж. Медісон велику увагу приділяє ролі та значенню соціальних відмінностей в суспільстві і державі. Вони виникають на ґрунті відмінностей інтересів, особливо інтересів економічних, які, на думку Дж. Медисона, складають загальне і найтриваліше за впливом джерело відмінностей і конфліктів. «У цивілізованих народів, – писав він, – виникають інтереси землевласників, інтереси промисловців, інтереси торговців, інтереси банкірів і багатьох інших, менших за значенням груп, розділяючи суспільство на різні класи, якими рухають різні почуття і погляди» [4, с. 80-81].

На думку Дж. Медисона, «врегулювання цих різноманітних і суперечливих інтересів і становить головне завдання сучасного законодавства, неминуче фарбуючи партійним і груповим духом всі необхідні і повсякденні дії уряду». [4, с. 80]. Як досвідчений практик, Дж. Медісон попереджав, що процес узгодження інтересів у суспільстві не може бути легким і безконфліктним. «Як добре відомо, – говорив він, – якщо порив до дії і можливість дії збігаються, ні на моральні, ні на релігійні фактори, як засіб стримування, покладатися не доводиться» [4, с. 82-83].

Теорія груп отримала свій розвиток і остаточно оформилася після другої світової війни в роботах Д. Трумена, К. Ліндблума, А. Просса та інших, які, приймаючи за основу ідею про ключову роль груп інтересів у політичному процесі, дискутували про їх склад, характеристики, а також параметри взаємовідносин з державою. Українські вчені також займалися дослідженням ролі і впливу груп інтересів у політичному процесі України [2,3].

Якщо коротко сформулювати основні положення теорії груп, то їх можна звести до наступного. Центральним положенням теорії груп є твердження, що боротьба між групами є центральною ланкою політики. Політика у будь-яку годину є рівновагою, досягнутою в груповій боротьбі. Політика в дійсності є боротьбою між групами за вплив на державну владу. Американський вчений Т. Дай пише: «Завдання політичної системи є керівництво гру-

повими конфліктами через (1) встановлення правил гри у груповій боротьбі, (2) налагодження компромісів і збалансування інтересів, (3) декретування компромісів у формі державної політики і (4) впровадження цих компромісів у життя». Політики намагаються формувати з груп інтересів коаліцію більшості. Партії розглядаються як коаліції груп [1, с. 45].

Поряд з поняттям «групи інтересів» існує поняття «групи тиску». Іноді вони використовуються як синоніми. Західні вчені, в тому числі А. Прос, пропонують розділити весь спектр груп інтересів на три складові: формалізовані (організовані) групи інтересів, групи солідарності і групи латентних (прихованих) інтересів [6, с. 3].

Формалізовані групи інтересів і є групи тиску. А. Прос визначає групи тиску як «організації, учасники яких діють спільно для здійснення впливу на державну політику з метою реалізації спільних інтересів» [6, с. 3].

Цікавим і важливим типом «груп тиску» і ланкою в системі соціального представництва є політичне лобі. У сучасному політичному значенні поняття «лобі» вперше з'явилося 1808 в протоколах Конгресу США. З середини XIX ст. терміни «лобі», «лобізм» відносяться до числа найбільш вживаних в американському політичному лексиконі. Європейці тривалий час використали французьке слово «кулуари», в пострадянських країнах часто вживається поняття «коридори влади». Політика лобіювання може проводитися на користь певних соціальних сил, регіональних або етнічних груп, тих чи інших рішень конкретних проблем і т.д. Американські політологи навіть називають їх «третьою палатою Конгресу».

Нині лобіювання – це скоріше система аргументації, механізм підготовки та прийняття соціально-конструктивних законодавчих або адміністративних рішень. Засобами лобіювання можуть бути виступи на слуханнях у комітетах і комісіях парламенту, надання результатів досліджень, експертиз, фінансування виборчих кампаній, публікації в засобах масової інформації (наприклад, поширення у виборчому окрузі депутата результатів голосувань) тощо. Шантаж і підкуп також знаходяться в арсеналі лобістів.

Лобістські кадри - це колишні чиновники законодавчих і виконавчих органів, державні діячі, а також юристи, журналісти, фахівці з громадської думки і зв'язків з громадськістю, різного роду експерти, консультанти. На основі цих кадрів створюються спеціальні фірми, бюро, агентства, що професійно займаються організацією та здійсненням лобіювання як бізнесу. Лобі в нашій країні не настільки чітко структуровані як в США. Межі, що дозволяють відрізнити їх від політичних кланів, набагато більш розпливчасті, але саме їх існування є незаперечним фактом.

У західних країнах лобістська діяльність регулюється спеціальним законодавством, що надає їй характер легальної діяльності, яка витікає з конституційного права громадян звертатися з петиціями до органів влади. В Україні поки що домінує так званий «дикий лобізм», в основі якого лежить політична корупція.

Цікавими є висловлювання А. Проса про роль груп тиску в суспільстві. Він писав: «Групи тиску суттєво впливають на життя політичних спільнот. Вони виконують функції, які інші інститути виконати не можуть. Вони необхідні. У той же час, вони створюють великі проблеми для демократичного представництва, погрожуючи замінити секторальне представництво..., від якого залежить законодавча система» [6, с. 18]. Групи були визнані в політичній системі Канади як «життєстверджуюча частина політичного процесу, як паросток нового

в порівнянні з 60-ми роками. Вони надали динамізм політичному процесу» [6, с. 73]. Поява нових учасників політичного процесу саме по собі говорило про початок змін у здійсненні влади, ускладненні політичного процесу. «Фактично можна було стверджувати, – писав А. Прос, – відбулися зміни які ввели новий тип плюралізму в канадську політику: «бюрократичний плюралізм» [6, с.73].

А. Прос пов'язує проблеми, які виникли в політиці Канади, з надмірним впливом груп тиску у процесі децентралізації влади (або, як він називає, з дифузійною влади), яка була здійснена в Канаді в 70-х роках XX століття. Система реалізації політики в Канаді до цього часу, за словами А. Проса, була «надмірно перевантажена великою кількістю і складністю нових справ». «Єдиною відповіддю на виниклу проблему, - пише він, - було передання відповідальності за здійснення політики тим, хто більш компетентний і зацікавлений у відповідних сферах діяльності, залишаючи за урядом керівництво зовнішньою політикою і моніторинг роботи окремих міністерств» [6, с. 68]. До середини 70-х років ця робота з реформування була здійснена. Як зазначає А. Прос, в результаті проведених реформ, передавши велику частину відповідальності на інші рівні, «міністри, зайняті своєю офісною роботою, стали все менш і менш відповідати тим запитам суспільства, які від них очікувалися» [6, с. 69]. Виникла проблема, говорить А. Прос, «замість дифузії влади, яка могла б підсилити виконавчу владу, відбулося різке ослаблення реального контролю над адміністративною системою» [6, с. 73].

Стало очевидним, що виникла потреба у поверненні до централізації влади, особливо в «бюджетних процедурах, в управлінні фінансами, на які особливо вплинула дифузія влади і, як наслідок, в діяльності груп тиску» [6, с. 69]. Групам тиску довелося змінити в цих умовах свою стратегію лобістської діяльності, перейшовши до публічних дискусій та використання громадської думки. Можна зробити висновок, що децентралізація влади дає можливість групам тиску і їх лобістам, які мають ресурси, досвід роботи і кваліфікацію, легше досягати поставлених цілей у задоволенні власних вузькогрупових інтересів на шкоду інтересам суспільства загалом.

Децентралізація влади сприяє зростанню числа груп, що використовують різні варіанти доступу до уряду для досягнення власних інтересів. Активності груп інтересів, а саме груп тиску в цей час, може сприяти слабкість партійних систем або тимчасове ослаблення позицій політичних партій. В умовах децентралізації вплив груп тиску значно зростає за допомогою добре організоване спільних дій з бюрократичною системою, що призводить до «значного ослаблення ролі парламенту. Все це підриває легітимність процесу формування політики» [6, с. 74].

Україна нині стоїть на порозі процесу децентралізації, тому вивчення досвіду інших країн у цій сфері є особливо актуальним. У сучасну годину на вітчизняному політичному полі найбільш згуртованими й активними є групи інтересів олігархічних кланів, промислово-фінансових груп, політичних земляцтв, регіональних еліт, силових структур, корумпованого чиновництва. Вони активно лобіюють свої корпоративні захоплення, які нерідко розходяться з інтересами суспільства й держави. Вони активно борються за вплив на формування державної політики.

Український дослідник цієї проблеми, О. В. Лісничук, називає серед найбільш відомих груп інтересів в Україні – групи-шукачів ренти (rent-seeking). «Інтереси груп

цього типу, – пише він, – сфокусовані на перерозподілі наявних суспільних (передусім матеріальних) ресурсів. По суті, їх діяльність можна охарактеризувати як політико-адміністративне лихварство, оскільки її метою є отримання приватногрупових прибутків без участі у відтворенні та оновленні ресурсів. «Успішними такі стратегії стають головним чином у разі підтримки позицій їх носіїв інституціями, які покликані легітимно здійснювати контроль за використанням ресурсів соціуму – у структурах державної влади, в її адміністративно-управлінському апараті» [2]. Він називає також регіональні та галузеві лобістські групи, зокрема регіональні клани, що існували в Україні (донецькі, дніпропетровські та ін.).

Крім регіональних, помітне місце в структурі представництва групових інтересів за думкою О. В. Лісничука, уже традиційно займають галузеві лобістські угруповання. Поряд з класичними галузевими групами в роки трансформацій і під їх впливом виникають і посилюють свої політичні потенціали групові утворення, що постають навколо відносно нових сфер економічної активності: банківські, приватнопідприємницькі та ін. Все більш помітною стає політична роль групових конгломератів, сформованих навколо окремих осіб, що займають впливові посади в бюрократичному апараті або мають інші ефективні статуси [2].

Вітчизняні вчені провели дуже цікаве дослідження впливу фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки. Вони простежили процес «виникнення фінансово-промислових груп та їх подальшу трансформацію у фінансово-політичні угруповання» [3, с. 5], фактично простежили становлення груп тиску, що, на їхню думку, було зумовлене об'єктивними і суб'єктивними причинами перехідного періоду. Міжнародні організації також вивчали виникнення груп інтересів в Україні [7].

Зазвичай виділяють чотири типи можливих дисфункціональних наслідків діяльності груп тиску: громадський протекціонізм, тобто тенденція груп вимагати збереження досягнутих позицій і прав; управлінський застій, коли дії та ініціативи уряду блокуються; заперечення колективної дисципліни, тобто кожна група прагне перекласти на інших тягар національних витрат; зміна у співвідношенні сил, тобто рівновагу між різними інтересами може бути порушено, оскільки кожна група володіє нерівними засобами впливу.

Основними напрямками впливу груп тиску на владу:

- вплив на органи влади,
- вплив на партії, що контролюють владу,
- вплив на громадську думку, що впливає на владу.

Існують в Україні і групи інтересів, що виникають всередині громадянського суспільства (феміністські, екологічні, правозахисні, волонтерські та ін), які сприяють розвитку громадянської ініціативи та зміцнення демократії. Вони також здійснюють вплив на органи влади, але їх потенціал у цьому сенсі значно менший за групи тиску.

Вплив груп інтересів на політичний процес відбувається на різних рівнях організації суспільства – державному, регіональному, муніципальному. Враховуючи різноманіття функціонування регіональних політичних спільнот, викликане об'єктивними відмінностями в соціально-економічному та політичному становищі окремих регіонів, великий інтерес для дослідників представляють особливості взаємодії груп інтересів та органів регіональної влади, особливо в умовах децентралізації управління.

Без аналізу специфіки цих відносин неможливе розуміння сучасного стану регіонів. Просування даним

шляхом дозволяє не тільки глибше зрозуміти суть і характер досліджуваних відносин, а й полегшити знаходження конкретних шляхів суспільно-політичного розвитку України в цілому, становлення в ній громадянського суспільства і правової держави.

Володіючи великими і різноманітними ресурсами, групи тиску, передусім економічного характеру, активно втручаються в політичне життя регіонів, змінюючи відповідно до своїх завдань протягом політичного процесу, розклад політичних сил, склад політичної еліти. При цьому політична активність груп тиску найчастіше має на меті задоволення переважно власних інтересів. У зв'язку з цим, виникають проблеми відповідності інтересів груп процесу економічного та соціально-політичного розвитку регіонів, а також суспільним потребам. В умовах децентралізації вплив груп тиску має посилитися, і якщо цей фактор не буде врахований, то можливий зворотний рух, як у Канаді, до елементів централізації, можливо, в ще більш жорсткої формі.

Серед безлічі причин, що спонукають людей об'єднуватися в групи для надання тиску на уряд, західні вчені називають і таку причину, як децентралізація політичної системи, яка сприяє зростанню числа груп, що використовують різні варіанти доступу до державного управління для досягнення власних інтересів.

Для досягнення своїх цілей групи інтересів застосовують найрізноманітніші методи. Це і надання консультаційних та експертних послуг уряду, і розгортання громадських кампаній, щоб переконати правлячу еліту в законності своїх вимог, для чого широко використовуються засоби масової комунікації. Це і погрози, і використання «потенціалу для шантажу», якщо ж вони не призводять до мети, то можуть використовуватися гроші, для того, щоб «купити згоду».

Найбільш потужні групи інтересів можуть саботувати дії уряду, наприклад, паралізуючи виробництво, утруднюючи дії деяких важливих державних служб або викликаючи в країні фінансову паніку. Іншими словами, ресурси для досягнення групових інтересів охоплюють надзвичайно широкий спектр - від переконання і консультування, до прямої дії. С. О. Телешун і І. В. Рейтеровіч пишуть: «потужні фінансові, адміністративні, інформаційні ресурси основних українських гравців спрямовувалися на розподіл політико-правових повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів, які могли задовольнити захоплення основних фінансово-промислових груп та їх» політичних лобістів» [3, с. 132].

Вивчення ролі груп інтересів у вітчизняному політичному процесі значною мірою дозволить удосконалювати взаємодію держави і суспільства в Україні.

Література.

1. Дай Т. Р. Основи державної політики. – Одеса: БАХВА, 2005. – 467 с.
2. Лісничук О. В. Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз: автореф. дис. к-та політ.наук: спец. 23.00.02 / Націон.Акад.Наук України, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень / О. В. Лісничук. – К., 2000. – 21 с.
3. Телешун С. О., Рейтеровіч І. В. Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії. – К., Херсон, 2008. – 151 с.
4. Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. – М. : Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994. – 591 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу – [http:// twirpx.com](http://twirpx.com).

5. Bentley Arthur F. The Process of Government. A Study of Social Pressures: Chicago: The University of Chicago Press, 1908.- 501 p. – [Электронний ресурс] – Режим доступу – [http:// twirpx.com](http://twirpx.com).

6. Pross A.Paul. Group Politics and Public Policy. Second edition. Toronto: Oxford University Press, 1992. 340 p.

7. Interest Groups in Ukraine's Political System and Their Role in Realization of the European Option. – Monitoring Foreign and Security Policy of Ukraine: Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine. – Occasional Report № 26. – 2000.