

Долженков О.О.

Лобювання як політична діяльність в Україні

УДК 329(477)+32.01(477)

Долженков О.О.,
доктор політичних наук,
професор кафедри політичних наук
і права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету
імені К.Д. Ушинського

У статті виявлено тенденції політичних процесів, пов'язаних із місцем партій та груп тиску в політичній системі України. Показано основні проблеми розвитку партійної системи. Проаналізована специфіка лобістської діяльності в Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство, політичні партії, групи тиску, політичні рішення, лобізм.

В статье выявлены тенденции политических процессов, связанных с местом партий и групп давления в политической системе Украины. Показаны основные

проблемы развития партийной системы. Проанализирована специфика лоббистской деятельности в Украине.

Ключевые слова: гражданское общество, политические партии, группы давления, политические решения, лоббизм.

In the article tendencies of political processes related to the place of political parties and pressure groups in the political system of Ukraine. The basic problems of development of the party system. Analyzed the specifics of lobbying activities in Ukraine.

Key words: civic society, political parties, pressure groups, political decisions, lobbyism.

Важливою характеристикою демократичного політичного режиму та демократичної політичної культури є автономія структур громадянського суспільства й одночасно їх активний вплив на політичний процес. Не зупиняючись на аналізі підходів до розуміння громадянського суспільства, його можна визначити як систему самостійних і незалежних від держави, міжособистісних, сімейних, економічних, культурних, релігійних, політичних відносин та структур, які покликані забезпечити умови для самореалізації індивідів і колективів.

У політичній мові вживаються майже як рівнозначні поняття «неурядові організації», «суспільні організації», «громадські організації», «асоціації», «некомерційні організації» та «третій сектор». Часто неурядові чи некомерційні організації об'єднують у поняття «третій сектор», підкреслюючи, що поряд із державним і приватним сектором існує ще один – третій. Проте важливим моментом є те, що такі організації повинні дотримуватися принципів ненасилля та толерантності. Тобто суспільні організації можуть бути елементами громадянського суспільства, але вони не стають ними автоматично. Громадянське суспільство засноване на толерантності й на принципі справедливості. Його мета – суспільна справа. Як зазначають Х.-І. Лаут і В. Меркель, ті групи, які переслідують виключно власні цілі (сім'я, підприємство тощо) не є частиною громадянського суспільства [1, с. 201].

Професор Стенфордського університету Ф. Шміттер виявив цілу низку параметрів, за якими вплив громадянського суспільства на демократію може бути негативним:

1. Громадянське суспільство може зробити процес формування більшості більш тривалим, важким і випадковим, знижуючи цим ступінь легітимності демократичних урядів.

2. Громадянське суспільство (особливо в тих випадках, коли засноване на строго ліберальних принципах, тобто на принципах індивідуалізму й добровільності) здатне породжувати постійні перекося в розподіленні впливу в політичному процесі.

3. Досить часто громадянське суспільство втілює в життя настільки складну та запутану систему компромісів, що в результаті може бути прийнятим такий політичний курс, якого ніхто не бажав і з яким ніхто в майбутньому не зможе солідаризуватися.

4. Громадянське суспільство може посилити тенденцію до вирішення всіх питань із «суспільного котла», коли кожна асоціація та кожен рух задовольняють свої інтереси за рахунок усього суспільства в цілому, що в кінцевому рахунку призводить до неефективної, інфляційної економіки.

5. Найнебезпечніше, якщо «воно» виявляється не одним, а декількома громадянськими суспільствами, які охоплюють одну й ту ж територію, але організують інтереси та прагнення у вигляді різних, а часом і повністю несумісних, етнічних або культурних спільностей [2, с. 23].

Діючи як формальні та неформальні «групи тиску», структури громадянського суспільства так чи інакше «включаються» в політику, висувачи до органів влади та суспільства певні вимоги, та в цьому аспекті певною мірою конкурують із політичними партіями.

Діяльність цих суб'єктів політики досліджувалася вітчизняними науковцями. Трансформація партійної системи, взаємодія політичних партій та громадських об'єднань із державними інституціями привернула увагу таких дослідників, як С. Бабій, І. Варзар, В. Вітковський, О. Дергачов, В. Кампо. Теоретичним узагальненням теорії партій та партійних систем присвятив багато плідних зусиль львівський політолог Ю. Шведа.

Діяльність груп тиску привертала увагу таких вітчизняних науковців, як В. Денисенко, Д. Виговський, І. Кіянка. Особливостям виникнення й еволюції національної партійної системи присвячені праці В. Базіва, А. Білоуса, В. Журавського, В. Кременя, І. Кресіної, М. Михальченка, А. Романюка, В. Якушика.

Однак саме цей напрям досліджень досі залишається в межах вітчизняної політичної науки

малорозробленим, що дозволяє поставити такі завдання статті:

1. Визначити, яке місце в політичній системі України займають групи тиску та показати специфіку представництва особливих інтересів у нашій державі.

2. Виявити співвідношення між партіями та групами тиску в специфічних українських умовах.

Політично активні сили в Україні являють собою формальні або неформальні об'єднання суб'єктів політики, які відображають і захищають інтереси певних соціальних груп і верств населення, а також свої власні інтереси. Політичні сили в умовах слабкості інституціональної структури та політико-правових механізмів здатні визначально впливати на державну владу, а в деяких випадках навіть захопити її або встановити контроль над нею.

У першій половині 1990-х рр. в Україні відсутність реальної багатопартійності, тобто сильних партій, що користуються значною підтримкою та легітимно представляють основні соціальні прошарки, змушувала керівників держави замість консультацій із партіями вести діалог із директорським корпусом в особі Українського союзу промисловців та підприємців, голова якого А. Кінах навіть встиг побувати на прем'єрській посаді, Федерацією профспілок України, тобто зі структурами ще менш легітимними, ніж партії, невідомо ким обраними та невідомо кого представляючими насправді.

У результаті замість ідентифіковуваних опонентів, з якими можна вести діалог та шукати компроміс, владі протистояв хаотичний конгломерат дезорієнтованих, зневірених людей. Криза довіри до партійних форм участі громадян у державній політиці стала тривожним сигналом прихованого накопичення в суспільстві некерованої соціальної енергії. Аналіз політичної ситуації, пов'язаної з діяльністю політичних партій в Україні, засвідчує, що вони досі перебувають на етапі свого становлення. Спільним у їхній діяльності є те, що остання здебільшого зводиться до проголошення заяв із приводу різних політичних подій, організації масових акцій, розробки концептуальних підходів. Більшість з існуючих партій виявилась неспроможною щодо створення власної повноцінної вертикальної та горизонтальної структур. Значною мірою це пов'язано з відсутністю в українському суспільстві міцної соціальної бази для взаємодії партії із соціумом. Основна маса людей, які визначилися з належністю до певної партії, не усвідомлює чітко своїх політичних інтересів, не має чітких ідеологічних орієнтирів. Уся влада в партіях, як правило, зосереджена в руках партійних лідерів. Аналіз Закону України «Про політичні партії в Україні» свідчить, як зазначає П. Кривоцюк, «про недооцінку вітчизняними законодавцями політичних партій, які не вважають їх суб'єктами державної влади, що

мають активно впливати на формування владних структур» [3, с. 39].

Як засвідчують останні виборчі кампанії лідери українських партій монополізують усі внутрішні канали комунікації, утверджують партійний бюрократизм, проштовхують, часто поза бажанням рядових членів, своїх кандидатів на позиції політичних лідерів. У цьому контексті О. Оксак зазначає: «Якщо рядові члени партії не отримуватимуть можливості брати активну участь у процесі прийняття рішень, партія згодом починає втрачати своїх прихильників. Якщо партійне керівництво ставиться байдуже до ідеології, а єдиним мотивом його діяльності є потяг до влади, партія стає надто вразливою для опонентів, неперспективною. Обіцянки партії мусять мати сталий характер, їм має бути властива спадковість щодо попередньої позиції, раціоналізм» [4, с. 14].

Поряд із цим українські партії, як зазначають С. Здіорук і В. Бичек, не є організаціями, які виростили з надр громадянського суспільства. Вони швидше тяжіють до адміністративно-господарських груп, які тиснуть на виконавчу владу позапарламентськими засобами. Відповідно до цього ціла низка партій функціонують як певні «бізнес-проекти» у вигляді об'єднань груп, створених із залученням бюрократичного апарату для розв'язання своїх проблем, лобіювання власних інтересів, а не для розробки та впровадження стратегічних концепцій розвитку українського суспільства [5, с. 84, 91].

Слабкість партій обертається безсилюю держави, яка позбавляється зворотного зв'язку із суспільством і втрачає контроль над політичними процесами. Науковці роблять такий висновок: «Україна може бути розглянута в якості класичного зразка неопатримоніальної демократії, у якій неформальні клієнтарно-патронатні мережі конкурують через формальні електоральні механізми за пост президента і місця в парламенті, проте їх метою залишається перш за все зайняття найбільш ефективних позицій для вилучення ренти» [6, с. 12].

Поряд із політичними партіями важливе місце серед суб'єктів політики в сучасних політичних системах займають «групи тиску» або «групи особливого інтересу», які здійснюють лобістську діяльність і тим самим встановлюють ефективний зв'язок між діловими й соціальними інтересами та діючими політиками, постачаючи останнім величезні обсяги інформації та відіграючи тим самим значну позитивну роль. Однак Україна, як і інші пострадянські країни, має значну специфіку, яка відрізняє її в цьому питанні від розвинених країн Заходу [7].

Передусім надзвичайно важку проблему являє собою примирення масової політичної свідомості та поведінкових настанов урядовців із фактом самого легального існування «груп тиску» та з

їхнім правом брати участь у прийнятті політичних рішень. До лобізму в громадській думці вкоринилося негативне ставлення, закладене ще радянською пропагандою, яка змальовувала діяльність лобістів (насамперед у США) як таку собі «виразку капіталізму», як цинічно легалізоване прогнилою «буржуазною демократією» хабарництво вищих державних чиновників та парламентарів.

Крім того, ідеологія радянського суспільства виключала можливість об'єднання людей у відносно великі групи, які не були б дозволені офіційно. У політичний лексикон увійшов термін «групповщина» (рос.), що означав неприпустиме самостійне виокремлення інтересів. При цьому спостерігалась тенденція ввести в державну структуру навіть такі об'єднання, як аматорські клуби.

Заборона на створення автономних від держави асоціацій призводила до того, що громадянин був змушений шукати захисту своїх інтересів у «трудовах колективах». Представництво особливих інтересів відбувалось приховано, а функцію представництва, як правило, брали на себе керівники підприємств, установ, організацій. Процес проходив через «вибивання» фондів, ресурсів, пільг у держави. Однак «перші особи» тут часто виходили з власних позицій та поглядів, таким чином, інтереси рядових трудівників представлялись обмежено.

За радянських часів більшість угруповань, що діяли як групи тиску, так чи інакше були бюрократичними. Держава брала на себе функцію загального розподілу, тому всередині самих органів державної влади виникали особливі інтереси. У надрах міністерств та відомств кожен підрозділ мав свою власну сферу компетенції й, відповідно, свій особливий інтерес. Почали формуватись і регіональні групи тиску, що частково було пов'язано з регіональною спеціалізацією виробництва. Так, ще в радянській Україні почали консолідуватися адміністративно-економічні угруповання, пізніше звані як «дніпропетровці» та «донецькі».

Норми та правила «апаратної гри» жорстко обмежували кількість груп, що брали участь у конфлікті, штовхали їх до використання заборонних та репресивних заходів у своїй боротьбі. Широке коло громадськості були виключені з процесу прийняття політичних рішень, що давало можливість приймати їх в умовах секретності та свавілля, сприяло зростанню корупції.

В умовах комуністичного режиму з притаманною йому надцентралізацією відомчі зв'язки були для багатьох суб'єктів господарчої діяльності єдиними офіційними каналами просування інтересів до механізмів влади. Інтереси, що не мали свого відомчого куратора (так звані міжвідомчі), не знаходили свого втілення або реалізовувались нелегальним способом. У рамках галузевих підсистем десятиріччями утворювались свої механізми про-

штовхування особливих інтересів, що залишали поза сферою суспільного контролю справжніх дійових осіб та масштаб дій. Механізми лобіювання, що виникли тоді, використовуються й нині, достатньо звернути увагу, наприклад, на просування інтересів так званої «вугільної галузі» в Україні.

На розвиток груп тиску негативно впливає низький рівень розвитку інформаційних технологій, невеликий вплив незалежних ЗМІ тощо. Від того, наскільки міцні комунікаційні канали використовуються групою, безпосередньо залежить ефективність її дій [8].

Поширеність груп тиску залежить і від рівня розвитку політичної науки. У цілому позитивна оцінка політологами ролі груп у політичній системі сприяє схваленню їх діяльності в очах громадськості, що у свою чергу підштовхує зростання числа різноманітних груп інтересів. Для того, щоб люди могли реалізовувати свої особливі інтереси, вони повинні знати, до яких методів організації та тиску на владу вони можуть вдаються.

Нерозвиненість груп тиску наочно демонструється їх змішанням із політичними партіями. Основне завдання партій полягає в демократичній політичній системі не в здійсненні тиску, а в отриманні й утриманні політичної влади. Однак в умовах трансформації політичної системи цей поділ стає значною мірою штучним. Відсутність міцної партійної системи призводить до того, що, виникнувши як група тиску, організація перетворюється на політичну партію. Водночас організації, що за своїм формально-правовим статусом є політичними партіями, часто діють як групи тиску.

На відміну від американської чи західноєвропейської практики в Україні немає інфраструктури лобізму – широкої мережі лобістських контор та груп, що сприяли б проштовхуванню інтересів груп до механізмів державної влади. Практично не існує осіб, для яких би виконання лобістських функцій було основною професією. Однак колишній міністр або партійний функціонер, генерал у відставці чи колишній генеральний директор (тобто люди із широкими зв'язками та знайомствами в навколотовладному середовищі) майже завжди бажані «західки» для бізнесових та корпоративних груп.

Відсутність інфраструктури лобізму призводить до того, що функції лобістів беруть на себе, як правило, керівники груп тиску. Домінує тип «штовхачів» – «домашніх» лобістів, які знаходяться в постійному штаті групи. При цьому дозволити собі утримання спеціалізованих служб може вкрай обмежене число груп, насамперед об'єднання промисловців та підприємців. Найчастіше індивід стає лобістом, коли виникає проблема, і перестає бути ним, коли проблема вирішена. Однак деякі приватні юридичні, економічні, дослідницькі служби інколи залучаються до виконання діяльності, яку

можна розглядати як лобіювання. При цьому слід визнати, що передусім такі об'єднання є самостійними групами тиску.

За умов відсутності професійного парламенту (до 1998 р.) як лобісти виступали й деякі законодавці. В окремих випадках групи тиску пропонували їм перехід до них на постійну роботу. Для впливу на депутатів використовується парламентський апарат, контакти з помічниками депутата.

Лобіювання здійснюється й через інші формальні канали проникнення особливих інтересів до органів державної влади, насамперед це різні консультативні ради та комітети, що створюються при органах державної влади та складаються з керівників цих органів, представників однієї чи кількох груп тиску, а також незалежних експертів. Такі консультативні органи інституціалізують стосунки між групами тиску та органами державної влади, забезпечуючи та регулюючи представництво особливих інтересів у процесі прийняття рішень. Водночас, на думку відомого українського політолога В. Денисенка, «гарантією від тиску певних групових інтересів на політику державних органів повинен стати облік впливу кожного волевиявлення на основі рівня його узгодженості» [9, с. 358].

Групи тиску можуть спонсорувати науково-дослідні колективи, наймати зовнішніх експертів. Наприклад, деякі недержавні науково-дослідні організації спонсоруються різними підприємницькими структурами. У низці випадків питання, що стосуються громадських об'єднань, можуть, відповідно до встановленого порядку, вирішуватись органами державної влади за участю або за погодженням із відповідними громадськими об'єднаннями. Групи тиску, що мають формально-правовий статус, можуть отримати можливість надавати аналіз запропонованих законодавчих або нормативних актів, виступати на засіданнях відповідних структур державної влади в ході обговорення. Для багатьох груп, що не мають широких фінансових можливостей, це є єдиною доступною формою прямого лобіювання. Однією з форм прямого лобіювання є також захист інтересів груп шляхом судового розгляду. Однак через слабкість та залежність судової влади ця форма не отримала належного розвитку.

Отже, можна зробити висновок, що відсутність сильних політичних партій та, як наслідок, наявний

вакуум у політичному (та електоральному) процесі відкриває певні можливості для груп тиску. Їх реакцією на вакуум партійності є прагнення самим заповнити його, наблизитись до політичної влади та вирішувати ті проблеми, якими мусять займатися політичні партії. Окремі групи тиску (переважно орієнтовані на тіньові інтереси окремих олігархічних угруповань) настільки сильні, що контролюють достатньо впливові політичні партії, фракції парламенту, важливі посади в державному апараті. Таке злиття груп тиску з апаратом публічної влади в Україні контрастує як з описаним вище радянським досвідом, так і з практикою сучасних демократичних країн.

Зазначене зайвий раз підтверджує необхідність поглибленого дослідження феноменів, дотичних до проблематики політичної еліти, політичної культури та політичної свідомості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мокшин В. Трансформація політичних режимів Східно-європейських країн во второй половине XX в. : [монографія] / В. Мокшин. – Архангельск : Издательство Поморского государственного университета им. М.Ю. Ломоносова, 1997. – 271 с.
2. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис. – 1996. – № 5. – С. 16–27.
3. Кривоцюк П. Створення партій демократичного типу: світовий досвід та українські реалії / П. Кривоцюк // Людина і політика. – 2002. – № 5. – С. 35–46.
4. Оксак О. Платформи політичних партій: зміст та критерії порівняльного аналізу / О. Оксак // Нова політика. – 2000. – № 2. – С. 23–32.
5. Здіорук С. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин / С. Здіорук, В. Бичек. – К. : НІСД, 2001. – 432 с.
6. Партійна система України після парламентських виборів 2012 р. : [аналіт. доп.] / за заг. ред. О. Фісуна. – Х. : Золоті сторінки, 2012. – 116 с.
7. Кіянка І. Взаємодія держави і груп тиску в сучасному політичному процесі України / І. Кіянка // Науковий вісник. – 2009. – Вип. 4 «Демократичне врядування». – С. 44–50.
8. Виговський Д. Групи інтересів як центр політичного впливу на внутрішньодержавному рівні / Д. Виговський // Вісник Львівського університету. Серія «Філософські науки». – 2008. – Вип. 11. – С. 202–211.
9. Політологія / за ред. О. Семківа. – 2-ге видання, зі змінами. – Львів : Світ, 1994. – 613 с.