

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

О. Tarasenko. Mechanisms of the regional interests' lobbying. A mechanism of the regional interests' role enhancement on a national decision-making level has been analyzed in this work in the interconnection with a state, namely the regional interests lobbying in the Ukrainian society.

За роки незалежності нашої країни суспільно-політичні процеси в Україні набули значної динаміки. Вони на кроки випереджають адаптацію системи державного управління, що покликана керувати цими процесами. Це є одним з важливих чинників нестабільності політичної системи нашої країни.

У демократичних країнах одним з визнаних та інституціолізованих механізмів взаємодії держави та суспільства є лобізм. Він виконує роль каталізатора суспільно-політичних процесів між виборами, а також є одним з ключових джерел інформаційних ресурсів для державних органів. Це джерело містить в собі інформацію щодо структури інтересів суспільних груп у різних сферах життєдіяльності, а також щодо потенціалу можливої фрустрації з боку частини суспільства, що уособлюється групою інтересів.

В останніх дослідженнях окремих провідних українських політологів висвітлюється така негативна тенденція — «постійне зниження ролі народу України й органів народовладдя в регіонах» на фоні «зміцнення впливу фінансово-промислових олігархічних груп, які близькі до своєї мети — створення повноцінного олігархічного економічного і політичного режиму»¹.

Це, в свою чергу, створює потребу в пошуку нових демократичних механізмів відображення та реалізації, зокрема, регіональних інтересів в ієрархії національних інтересів. Таким чином цю роботу присвячено пошуку сучасних, прийнятих в демократичних суспільствах, механізмів посилення ролі регіональних інтересів у боротьбі за ухвалення рішень на загальнонаціональному рівні, на протидію впливу олігархічних груп та їх лідерів, а саме: аналізу можливих механізмів лобіювання регіональних інтересів в українському суспільстві.

Актуальність розгляду цього питання визначена процесом структурної перебудови країни на шляху до громадянського суспільства і демократичної держави, а також «попитом» при цьому на нові механізми реалізації національних інтересів України, що зумовлені такими чинниками:

– зростанням впливу на сучасний процес вироблення державних рішень з боку різних суспільних груп (інституціолізованих неурядових організацій, нових соціальних рухів, неформалізованих громадських ініціатив, фінансово-олігархічних груп), що, за висновками англійської дослідниці Дж. Лівзлі, «справді репрезентує нові форми й нові рівні боротьби за егалітаризм»²;

– неспроможністю наявних політичних інститутів, панівного класу своєчасно помітити і конструктивно оцінити нові реалії сьогодення, пов'язані зі збільшенням можливостей участі громадськості та різних об'єднань громадян у трансформаційних процесах;

– боротьбою різних груп політичної еліти за владу виключно як за джерело прибутку та відсторонення широких верств населення від політичного процесу, що містить у собі джерело політичної загрози — деградацію держави³;

– відсутність відповідного досвіду управління в сучасних реаліях, низька якість, конфліктогенність, егоїстичність та антиукраїнський характер бюрократії та управлінської еліти України;

– спроби зовнішніх сил розколоти навпіл українську націю (за регіональною ознакою);

– необхідністю розвивати та адаптувати політичну культуру українців до загальноприйнятих стандартів демократичних країн.

У світовій науковій думці процеси лобювання тісно пов'язані з реалізацією інтересів суспільних груп. Автор дає таке визначення цього політичного явища: лобювання — це будь-які спроби індивідів чи груп інтересів впливати на органи публічної влади з метою формування або здійснення державної політики для сприяння реалізації власних інтересів⁴.

У той же час, групи інтересів — це соціальні групи, що об'єднуються загальним інтересом, який є такою властивістю зазначених груп, що, *по-перше*, об'єднує цю групу «в дещо одне ціле і в той же час відокремлює її від інших спільностей з іншими характеристиками соціального стану та іншими інтересами»⁵, *по-друге*, обумовлює мету цієї групи, яка полягає у вираженні та реалізації загальних для групи інтересів.

Серед дослідників групових концепцій у теорії політики існують прихильники як організаційного, так і функціонального підходів у розумінні груп інтересів⁶. Таким чином, у політичній науковій думці спостерігається «вузький» та «широкий» підходи до розуміння цього суспільного явища. Так, представники «вузького» (організаційного) підходу, одним з ідеологів яких є Р. Солсбері⁷, «ототожнюють групи інтересів з організованими групами чи союзами»⁸, які прагнуть впли-

вати на органи влади. Представники ж «широкого» (функціонального) підходу мають протилежну точку зору: головним критерієм виокремлення груп у політиці виступає їх функція в політичному процесі. З огляду на це будь-яку соціальну групу, яка має на меті вплив чи впливає на політику, можливо віднести до групи інтересів⁹. Тобто прихильники функціонального підходу до групової теорії в політиці, на відміну від прихильників організаційного підходу, значно розширили базу суб'єктів суспільства, які задіяні в процесі боротьби за вплив на політичний процес¹⁰.

У науковій думці існує низка методологічних підходів до типології груп інтересів, але в цілях цієї роботи обмежимося типологією, що запропонована Жанном Блонделем, який виділяв два типи груп інтересів: «общинні» та «асоціативні»¹¹. Члени «общинних груп» поєднані між собою перш за все належністю до якоїсь спільноти, а потім — своїми думками і спрямуваннями. До цих груп належать регіональні групи інтересів. «Асоціативні групи», навпаки, утворюються людьми свідомо для реалізації певних інтересів. Ці групи можуть виконувати роль підгруп регіональних груп інтересів. Але в реальності групи інтересів Ж. Блондель розташовує у проміжку між вищевказаними «чистими» двома групами.

Серед вітчизняних та російських досліджень з питань реалізації групових інтересів, зокрема у формі лобіювання, на які спирається автор, слід передусім виокремити праці: В. Биковця¹², С. Телешуна, І. Рейтерович¹³, Р. Шульги¹⁴, В. Волкова¹⁵, А. Вуйми¹⁶, О. Войнич¹⁷, в яких розглянуто теоретичні та окремі практичні проблеми лобізму як елементу політичної системи та громадянського суспільства. Так, російський дослідник В. Волков¹⁸ описує ознаки відмінності та тотожності груп інтересів та лобістських груп, які, на його думку, є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями.

Також значний інтерес становлять роботи В. Горбуліна, А. Качинського¹⁹, Д. Коростильова²⁰, Я. Жаліло, В. Лупація, А. Сменковського²¹, в яких досліджуються взаємозв'язки та взаємовпливи інтересів суспільних груп, державних інститутів та національних інтересів.

Однак у вищезгаданих працях не розглядаються питання можливих механізмів лобіювання регіональних інтересів в Україні. Висвітлення цієї проблеми сприятиме активізації процесів реалізації регіональних інтересів у системі національних інтересів України, дасть змогу підняти продуктивність та значимість регіональних еліт на національному рівні, а також мати додаткове джерело селекції (розвитку) національної еліти України, яка володіє демократичними засобами та навичками реалізації інтересів у демократичних суспільствах.

Разом з цим, як свідчить досвід сталих демократій, процеси лобіювання групових інтересів у демократичних суспільствах сприяють створенню умов для перетоку патріотично налаштованої частини бюрократів та управлінської еліти в періоди зміни політичних циклів («перезавантаження» державних органів) до структур та інститутів громадянського суспільства з огляду на те, що ефективність лобізму ґрунтується перш за все на знаннях царини державного управління. Активізація процесів лобіювання регіональних інтересів також дасть додатковий інформаційний ресурс для розуміння на загальнодержавному рівні реально значущих регіональних інтересів (визначати ієрархію) в різних сферах суспільного життя. Все це може стати імпульсом для розвитку політичної системи нашої країни на шляху до розвинених демократій, підвищити якість національних еліт, що сприятиме розвитку української нації в пошуку гідного місця серед розвинених країн світу.

Існування такого політичного явища, як лобіювання групових інтересів, у демократичних суспільствах базується на уявленнях про суспільство як сукупності різних груп інтересів, які реалізуються шляхом впливу на політичний курс. Таким чином, політика — це процес та результат взаємодії різних груп інтересів.

З цього твердження можна дійти висновку, що регіони України в особі різних типів регіональних груп інтересів можуть взаємодіяти з державою, а однією з активних форм такої взаємодії є лобіювання. При цьому держава як інститут має на меті досягнення суспільного інтересу, а регіональна група інтересу, як інституту громадянського суспільства, уявляється як сфера приватних та часткових інтересів. Лобіювання ж є механізмом взаємодії між державою та структурами громадянського суспільства, що здійснюється в політичній та інших сферах суспільства. Наслідки цієї взаємодії впливають на політичний курс країни. В цьому випадку лобіювання виконує функцію політичного представництва окремих соціальних інтересів — регіонів України.

З цього погляду, розглянемо механізми лобіювання регіональних інтересів, залишаючи поза увагою деталізацію структур, соціальної бази, способи фінансування цих суспільних груп, які мають суттєвий вплив на характер діяльності лобістів, що зумовлено виключно рамками дослідження. Враховуючи складність аналізу реально існуючих механізмів лобіювання регіональних інтересів, які тільки зароджуються в Україні, а також дефіцит відповідних інформаційних та аналітичних матеріалів з цієї проблематики, буде використано модельний підхід. Для методологічного підходу розуміння функціонування можливих моделей механізмів лобіювання регіональних інтересів

звернемося до «теорії доступу» П. Боуена²², яка ґрунтується на уяві лобіювання як обміну необхідної для політичних інститутів інформації на потрібний групам інтересів вплив. Такий обмін можливий лише за умови наявності певної інституціональної структури лобіювання регіональних інтересів, яка повинна мати доступи до точок прийняття рішень державою.

Українські реалії та моделі лобіювання, механізми, правовий статус лобістської діяльності, а також вплив лобізму на соціально-економічні та політичні процеси досить детально розглянуто в роботі С. Телешуна та І. Рейтерович²³. Ці дослідники виділяють наступні основні центри прийняття політичних рішень в Україні на національному рівні, до яких можуть спрямовуватися лобісти регіональних інтересів: Президент України, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України. Але на підставі аналізу подій в українському суспільстві можна стверджувати про використання лобістами ще одного центру прийняття рішень на користь зацікавлених суспільних груп — це судів різної юрисдикції. Цей центр на сьогодні використовується в основному для груп інтересів, що діють в економічній та фінансових сферах. Усі вищезазначені центри прийняття рішень можуть і повинні використовуватися для лобіювання регіональних інтересів. Іншим важливим моментом роботи Телешуна та Рейтерович є їх висновок, що в Україні на сьогодні процеси лобіювання не мають відповідного правового статусу та визначення. Це зовсім не заважає реальному існуванню процесів та ефективності лобіювання інтересів суспільних, у тому числі й регіональних груп, в українському суспільстві. При цьому лобіювання здійснюється такими способами:

- делегування (приховане або відкрите) представників групових інтересів до організаційної структури державних органів (центрів прийняття рішень);
- створення відповідної регіональної інституціональної структури (суспільних, громадських організацій) або делегування регіональних представників до суспільних, громадських організацій національного рівня;
- через участь у діяльності політичних партій та блоків представників регіональних інтересів.

Для розуміння потенційних та існуючих механізмів лобіювання регіональних інтересів стисло розглянемо наявні вже структури громадянського суспільства в Україні, що мають доступ до центрів прийняття рішень та, відповідно, можливість задіяти їх в лобіюванні. До таких структур належать: різні громадські організації та об'єднання громадян, наприклад, чисельні земляцтва, що представляють

майже усі регіони України. Серед представників та керівних органів цих земляцтв є чимало представників різних державних органів, що володіють певним потенціалом впливу на державну політику відповідно до своїх функціональності та статусу. Також в Україні вже існують численні асоціації загальнонаціонального рівня, наприклад, Асоціація міст України, низка асоціацій різних сфер виробництва та послуг та інші. Ці організації для досягнення своєї мети вже мають комунікативні канали з відповідними (до їх інтересів) державними органами, що дає можливість задіяння їх у лобіюванні регіональних інтересів.

Через вищевказані організаційні структури існують канали доведення інформації стосовно відповідних інтересів регіональних груп до державних органів, а також канали зворотного зв'язку. Але, слід зазначити, що для ефективного лобіювання цього недостатньо. Так, на думку російського дослідника процесів лобіювання А. Павроза, «необхідні досконалі знання процесів вироблення державної політики в тій конкретній сфері, яка є об'єктом лобістського інтересу». Тому «лобісту необхідно виявити систему прийняття рішень, яка відповідає за конкретний вузький напрям державної політики»²⁴. Через виявлення та знання закономірностей функціонування цієї спеціалізованої системи, а також вищезазначену можливу інфраструктуру, можна здійснювати лобіювання регіональних інтересів. Так, знання про систему прийняття державних рішень дає можливість, по-перше, встановити ключових суб'єктів (осіб або структури) процесів формування та реалізації політичного курсу, який зачіпає регіональні інтереси, а по-друге, обрати найбільш адекватні форми та методи впливу на зазначених суб'єктів задля обраної мети.

Конкретні методи лобіювання регіональних інтересів поділяються на два типи: прямий та непрямий (опосередкований) лобізм. Так, пряме лобіювання містить у собі такі форми: організація безпосереднього діалогу, спілкування, зустрічі з представниками держави, персональні листівки, телефонні розмови, налагодження неформальних стосунків, корупційних зв'язків тощо. Непрямий же лобізм здійснює вплив на процес прийняття політичних рішень через мобілізацію певної частини суспільної думки на користь тієї чи іншої позиції і містить такі форми: реклама своєї позиції, організація публікацій у засобах масової інформації, прес-конференції, мітинги, демонстрації, пікети тощо.

Таким чином, механізми лобіювання регіональних інтересів у сучасній українській політиці де-факто є одним з суспільно-політичних інститутів, який спроможний впливати на формування державного курсу. Активізація ролі регіональних груп інтересів у виробленні

держаної політики, у тому числі й через механізми лобіювання, зумовлена необхідністю актуалізації прямого діалогу між державою та різними соціальними групами. На цей час процеси лобіювання регіональних інтересів як різновиду всієї множини процесів лобіювання в Україні знаходяться лише на етапі зародження та становлення. Але їх подальший розвиток сприятиме зниженню нерівномірності або домінування впливу на державу різних, зокрема фінансово-олігархічних, груп на користь інших суспільних груп інтересів. Розвиток механізмів відстоювання та реалізації регіональних інтересів, одним з яких є лобіювання, буде не тільки обмежувати домінування «панівних» груп у політичній системі, а й стимулювати участь різних представників українського соціуму в житті країни та вирівнювати баланс соціальних інтересів. Ефективність лобіювання регіональних інтересів, як спроможність максимально дієво відстоювати свої інтереси, ґрунтується на певній сфері знань з державного та суспільного управління, що створює реальні умови для генерації «нової» політичної еліти України.

¹ Михальченко М.І. Чи пододала Україна роздоріжжя раціонального вибору // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. Випуск № 42. — К., 2008. — С. 8–9.

² Корнієвський О.А. Нові соціальні рухи та національна безпека України // Стратегічна панорама. — 2009. — № 2. — С. 103–109.

³ Михальченко М.І. Вказ. праця. — С. 9.

⁴ Политика: Толковый словарь: Русско-английский. — М., 2006. — С. 301; Lobbying / Encyclopedia Britannica. Retrieved January 2, 2006 // <http://www.britannica.com/>.

⁵ Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. — М., 1986. — С. 86.

⁶ Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике: Учебное пособие. — СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006. — С. 186.

⁷ Salisbury R.H. Interest Groups. Nongovernmental Politics Handbook of Political Science. Ed. By F.I. Greenstein and N.W. Polsby. — Rading, Mass., 1975. — P. 175.

⁸ Золотарева Е.В. Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. — 1999. — № 1. — С. 66.

⁹ Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. — М., 1999. — С. 25; Семененко И.С. Группы интересов на Западе и в России // Концепции и практика. — М., 2001. — С.14.

¹⁰ Cigler A.J., Loomis B. Interest Group Politics. — Washington, 1986. — P. 385.

¹¹ Blondel J. Comparative Government: An Introduction. — Cambridge, 1995. — P. 133–137.

¹² Биковець В. Лобізм у системі представництва інтересів // Політичний менеджмент. — 2006. — № 5. — С. 67.

¹³ Телешун С., Рейтерович І. Політико-економічні інтереси «груп впливу» та «лобізм по-українськи» (окремі аспекти) // Право України. — 2008. — № 3. — С. 105, 109.

¹⁴ Шульга Р. Ю. О роли лоббистской деятельности неправительственных организаций в становлении гражданского общества в России // Россия и современный мир. — М., 1999. — № 4. — С. 169–182.

¹⁵ Волков В. Группы интересов как политическое явление // Безопасность Евразии. — М., 2007. — № 4(30). — С. 328–340.

¹⁶ Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. — СПб.: Питер, 2008. — 383 с.

¹⁷ Войнич О.М. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури: концептуальний та прикладний виміри / Автореф. дис. канд. політ. наук. — К., 2009. — 21 с.

¹⁸ Волков В. Групи інтересів як політичне явище // Безпека Євразії. — № 4 (30) — М.: Фонд підтримки дослідження проблем «Безпека Євразії», 2007. — С. 328–340.

¹⁹ Горбулін В. П., Качинський А. Б. Пріоритетність національних інтересів у світлі стратегії національної безпеки України // Стратегічна панорама. — 2005. — № 3. — С. 11–18.

²⁰ Коростылев Д. Взаимосвязь и взаимозависимость интересов основных объектов национальной безопасности. — М.: Власть, 2008. — № 1. — С. 72–74.

²¹ Жаліло Я.А., Лупацій В.С., Сменковський А.Ю. Корпоративні інтереси і вибір стратегічних пріоритетів економічної політики. — К.: НІСД. — 1999. — 60 с.

²² Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: a Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions // European Journal of Political Research. — 2002. — № 43.

²³ Телешун С., Рейтерович І. Політико-економічні інтереси «груп впливу» та «лобізм по-українськи» (окремі аспекти). — С. 105–109.

²⁴ Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике: Учебное пособие. — С. 101.