

УДК 432.1:321(477)

І. Кіянка

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І ГРУП ТИСКУ В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Розглянуто теоретико-практичні характеристики впливу на проблематику “груп тиску” в сучасному українському суспільстві, а також вплив на прийняття політичних, соціально-економічних рішень у контексті державного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: “групи тиску”, державне управління, місцеве самоврядування, середній клас.

Основою всієї демократичної системи є гарантія з боку правової держави своїм громадянам рівного і вільного права на участь у прийнятті рішень. З огляду на це, кожний громадянин української держави повинен мати реальну можливість брати участь у політичному процесі: від пасивного споглядання до високої політичної та економічної активності. І тому проблематика “груп тиску” є важливою в українському суспільстві. Актуальність дослідження обумовлена зростанням впливу груп інтересів на сучасний політичний процес, формуванням нових механізмів взаємодії груп тиску та органів державної і виконавчої влади в контексті сучасних суспільно-політичних та адміністративних перетворень. Проблеми взаємодії політичних інститутів та соціальних, економічних, функціональних груп займають важливе місце при аналізі суб’єктів політики, у дослідженнях функціонування сучасних демократій, взаємозв’язків цивільного суспільства і держави.

Різноманіття інтересів у сучасному суспільстві обумовлює діяльність численних різноманітних і різнопланових груп, громадських об’єднань, що представляють інтереси соціальних, національних, конфесійних, регіональних та інших людських спільнот. Система функціонування представництва інтересів у сучасній Україні є найважливішим каналом, по якому акумулюються і агрегуються інтереси різних груп, реалізується комунікативний зв’язок між ними.

Останнім часом приділяється значна увага професійним групам, громадським організаціям, суспільно-політичним рухом, об’єднанням громадян, які прагнуть надавати систематичний, цілеспрямований вплив на законодавчу діяльність і на процеси реалізації прийнятих законів та адміністративних актів, з метою вирішення своїх групових інтересів.

Теоретичною та методологічною базою дослідження є теорії, концепції зарубіжних і вітчизняних дослідників сучасних політичних процесів. Дослідженням теми груп тиску в політичному процесі сучасної України стоїть займається низка наук: політологія, соціологія, юриспруденція, державне управління та місцеве самоврядування. Тому вирішення поставленої у дослідженні мети і завдань вимагає комплексного використання методології політичного аналізу і суміжних гуманітарних наук. Історичний метод застосовувався при аналізі еволюції груп тиску в історії соціально-політичної думки в сучасній Україні, а також при вивченні процесу інституціоналізації груп тиску у світовій політичній науці і практиці.

Системний підхід використовувався при вивченні взаємодії держави та груп тиску, політичних еліт у сучасній Україні.

Зазначену проблематику висвітлюються в працях таких науковців: Я. Боренько, І. Варзар, А. Колодій, Ю. Мацієвський, М. Розумний, А. Романюк, С. Рябов, Ю. Шведа, В. Холод.

Об'єктом статті є процес взаємодії держави і груп тиску в сучасному політичному процесі України.

Предметом дослідження є механізм впливу груп тиску на діяльність органів державного управління.

Групи тиску або іноді впливові групи завжди відігравали важливу місію в органах державного управління та місцевого самоврядування. Вони сприяли й сприятимуть якісному прийняттю політико-управлінських рішень, володіють принципом інтегрування як на користь приватних інтересів, так і для суспільного блага.

Термін “групи тиску” у вітчизняній політиці зазвичай наповнюється дещо іншим змістом, ніж у західних країнах. Світовий досвід свідчить, що ефективно поєднання державного управління та “групи тиску” цілком можливе. Наприклад, цілком легальним та публічним шляхом відбувається вплив “групи тиску” на практиці, скажімо, у Конгресі США, де на спеціальних слуханнях зі своїми пропозиціями виступають різні (і публічно заявлені) групи інтересів [1]. Усі процеси впливу на прийняття державних рішень прозорі, легалізовані, а повноваження лобістських груп чітко регламентовані законодавством. Звичайно, і у “них” є проблеми, але головне у тому, що від конкуренції лобістських груп за певними правилами виграє суспільство загалом. Постає логічне питання: а як же оформлені “групи тиску” в Україні? Як конкретні інтереси відіграють у трикутнику “влада – бізнес – суспільство”? За словами деяких політологів, у вітчизняному політикумі існують інституції задля “тиску” на владу, однак наразі вони знаходяться в “тіні”. Окрім того, лобізм в українському парламенті здійснюється стихійно, поза правовим полем, унаслідок чого рішення приймаються на користь вузькокорпоративних інтересів [2].

Починаючи з кінця 80-х рр. ХХ ст., коли відбулись значні зміни в країнах пострадянського простору, а саме процес трансформації торкнувся усіх сфер людського буття (економічної, політичної, соціальної та культурної), цей процес перетворень не оминув й Україну. Вже тоді з'явилися спроби обговорити та осмислити таке поняття, як “група тиску”, їх місце у громадсько-політичному житті спільноти, роль у формуванні державної політики та діяльності державного апарату. Проте такі спроби були поодинокими та безсистемними, що й не дивно, оскільки Україна все ще знаходиться на стадії формування громадянського суспільства, становлення засад демократії та активної участі громадян у житті країни.

Можна стверджувати, що сучасне суспільство складається з багатьох різноманітних прошарків населення (релігійних, професійних, вікових, культурних, спортивних та інших, які постійно взаємодіють між собою.

Для об'єднання, відображення та задоволення своїх специфічних інтересів представники цих прошарків створюють відповідні організовані групи – починаючи від клубу любителів пива до професійних спілок, організацій підприємців, релігійних, спортивних, культурних та інших об'єднань. Ці організації і є “групами тиску”. Для задоволення інтересів своїх

членів ці групи можуть брати участь у громадському та політичному житті, використовувати виборче право, право на об'єднання, публікувати статті та інтерв'ю у засобах масової інформації чи іншим чином намагатися впливати на громадську думку та процес прийняття рішень у суспільстві. Ці групи, нарівні з політичними партіями і засобами масової інформації, є основними структурами громадянського суспільства, формування і всебічний розвиток яких забезпечує вплив особи на державу. Тут чималу роль відіграє принцип толерантності, який змушує головних гравців чи політичних акторів брати до уваги іншу точку зору, іншу політичну позицію чи нейтральне ставлення певних політичних груп. Це є вагомим аргументом у розвитку прозорих відносин політичної влади і свідомої громади, яка може контролювати своїх обранців, які несуть соціальну відповідальність за різні політико-управлінські рішення [3].

У західних країнах особливо розвинуто вплив груп на державу в економічній сфері. Головна мета – вплив на офіційних представників державної адміністрації і членів уряду при вирішенні таких питань, як ціноутворення, сприяння чесній конкуренції, оподаткування, регламентація ринків, право на створення нових підприємств тощо. Підприємницькі організації, наприклад Національна рада французьких підприємців, Федеральний Союз німецької промисловості, Конфедерація британської промисловості, Конфіндустрія (Італія), Представництво фінансових і промислових кіл (Фінляндія) та інші, беруть участь у вирішенні найважливіших питань з економіки і політики. Вони готують економічні проекти і рекомендації для органів державної та муніципальної влади, впливають на розробку і прийняття багатьох законів та указів, у певних випадках здійснюють контроль за їх виконанням [4].

Найпоширенішою формою впливу цих організованих груп інтересів на органи влади є *лобіювання*. Лобізм – професійна діяльність службовців або спеціальних консультантів, які запрошуються компаніями, діловими та професійними асоціаціями для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики. У США, наприклад, лобізм ставить за мету домогтися від Конгресу, Білого Дому, міністерств і відомств, законодавчих зборів і виконавчих органів штатів ухвалення або відхилення певних законодавчих адміністративних актів. Для реалізації цієї мети існує розвинена матеріальна структура. Практично всі значні корпорації, профспілки, організації мають у своєму складі лобістські підрозділи. Часто лобісти відіграють роль посередників у різних угодах між групами інтересів і політичних діячів, зокрема законодавцями і урядовцями, тим самим суттєво впливаючи на формування політичного курсу країни. Лобіювання є позитивним явищем для суспільства через формально-демократичні причини, оскільки співставлення групових інтересів і можливостей, наслідків дій, здійснене в рамках демократичної процедури та виражене в політичних рішеннях, створює складну систему стримувань і противаг економічних суб'єктів [5].

У США інститут лобізму розвинений більше, ніж у будь-якій іншій країні. Понад 11 тис. фірм і приватних підприємств у Сполучених Штатах Америки професійно представляють інтереси клієнтів у державних структурах. Більшість із них мають вузьку спеціалізацію. Низка агенцій, наприклад, займаються тільки просуванням товарів на ринку держзакупівель або пропонують допомогу в отриманні бюджетних асигнувань і податкових пільг.

Раніше традиційним для американських лобістських фірм був також розподіл за партійним принципом: одні “обробляють” лише урядовців-республіканців, інші –

виключно демократів. На сьогодні лобісти воліють налагоджувати зв'язки як з одними, так і з іншими, використовуючи найширший набір лобістських прийомів: від класичних кулуарних посиденьок до впливу на законодавців за допомогою громадської думки. Основний об'єкт лобіювання – виконавчі органи влади, передусім уряд США, наділений законодавчою ініціативою. Найбільше коштів на просування своїх інтересів витрачають компанії, що діють у галузі фармацевтики, страхування, електроенергетики та комп'ютерної індустрії. У 2006 р., за даними Center for Responsive Politics, витрати на лобізм у США сягнули 2,44 млрд дол. Як підраховали у Міністерстві юстиції США, у 2007 р. українські комерційні структури витратили на просування своїх інтересів у Вашингтоні лише 100 тис. дол.

Лобізм у законодавчому полі українського суспільства, має лише такі хроніки: у 1999 р. – закон “Про лобіювання в Україні”, ініціатором був депутат III скликання І. Шаров. Основними положеннями цього закону вважалося, що лобіювання – використання не заборонених законодавством України способів впливу на орган або представника влади для прийняття рішень, що відповідають інтересам лобіста. І тому професійним лобістом, відповідно до цього закону, треба вважати фізичну або юридичну особу, що займається лобіюванням на замовлення або від імені клієнта за грошову чи іншу винагороду. Проте проект було відкликано.

Цього ж 1999 р. було представлено закон “Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України”. Ініціатором цього законопроекту знову ж таки став депутат III скликання – Ю. Сахно. Головні фрагменти цього закону свідчать про те, що групи спільних інтересів – об'єднання громадян України, які представляють економічні та соціальні інтереси певних верств і груп населення й мають право легальними способами впливати на формування законодавства в Україні. Такими групами можуть бути громадські організації, професійні асоціації та об'єднання підприємців, міжпартійні, робочі та міжпарламентські групи. Проект було передано на ознайомлення депутатів [6].

Третій вагомий проект було представлено у 2005 р. – закон “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України”. Ініціатором проекту став І. Гринів, депутат IV скликання. Важливими аргументами цього законопроекту було те, що лобістом може бути зареєстрований у Верховній Раді громадянин України, що на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах клієнта впливає на суб'єктів лобіювання під час розробки обговорення та ухвалення законів України та рішень Верховній Раді України.

Лобістові заборонено впливати на прийняття рішень погрозами, грошовою винагородою, безоплатною передачею товарів, послуг, цінних паперів тощо. Максимальне покарання за порушення: анулювання свідчення на ведення лобістської діяльності. Але проект було відхилено профільним комітетом.

Однак специфікою лобістського впливу є його потенційна непрозорість: і у можновладця, і у лобіста виникає спокуса облаштувати домовленість із максимально прийнятним результатом, а врахування вимог закону чи зважання на позицію громадськості можуть вимагати додаткових витрат. Тому настільки тонкою є межа між лобізмом як прийнятним механізмом для демократії і корупцією як злочинним зловживанням своїм владним становищем задля особистої вигоди. І тому, відповідно, нагальною є потреба законодавчого регулювання лобізму, надання йому контрольованого з боку суспільства річизца.

9 жовтня 2009 р. М. Онішук вніс ще один законопроект про лобіювання “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”. Цей закон встановлює правові та організаційні засади регулювання суспільних відносин, пов’язаних із впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів (лобіюванням). У цьому законі автор законопроекту розмежовує поняття: лобіст – лобістська діяльність – лобістський контакт – лобістські послуги – лобістське об’єднання.

У проекті закону “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” чітко визначено сферу застосування цього закону, предмет його правового регулювання; мету, завдання, суб’єктивно-об’єктивний склад врегульованих Законом правовідносин, принципи його функціонування. Але, як зауважив автор, законопроект потребує ще громадськог обговорення, широких консультацій та врахування позицій зацікавлених органів. Проте дасть змогу визначити концептуальні основи правового врегулювання суспільних відносин, пов’язаних із лобіюванням, та забезпечить запровадження нового правового механізму впливу громадян, інститутів громадянського суспільства [7].

Висновки

Доцільно зазначити, що способи впливу на владу, так само як і самі групи інтересів, зазнають еволюцію з плином часу. Зокрема, як зазначають дослідники, зацікавлені групи успішно освоюють роль активного учасника електорального процесу, виступаючи помічником певних політичних партій в обмін на підтримку групових цілей. Іншою тенденцією є те, що групи інтересів активно інтегруються у систему “функціонального представництва”, створену в багатьох країнах у ХХ ст. (комітети, поради тощо при виконавчих органах влади, що складаються з представників груп інтересів тощо). До того ж, на сьогодні ця система активно використовується не тільки групами захисту, але і групами підтримки. Третьою тенденцією є значне поширення лобіювання і професіоналізація лобістської діяльності.

Література

1. McFarland Andrew S. Common Cause. Lobbying in the Public Interest [Text] / McFarland Andrew S. — New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1984. — 206 с.
2. Ibid. — 206 с.
3. Кіянка І. Б. Толерантність в контексті державного та муніципального управління / І. Б. Кіянка // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи [Текст] : матер. наук.-практ. конф. / відп. ред. В. Я. Малиновський. — Луцьк : Волинська друкарня, 2007. — 192 с.
4. Лобізм та його інституційні форми. Україна і зарубіжний досвід: Аналітичні матеріали [Текст] / упор. М. Розумний, В. Холод. — К. : УФПР, 2005. — 44 с.
5. Боренько Я. Інтерпретація концепції груп інтересу у дослідженні політичного процесу в Україні / Я. Боренько // Вісник Львівського Університету [Текст]. — Львів : [б. в.], 2001. — Вип. 3. — С. 373—379. — (Серія філософських наук).
6. Струк О. Лоб за лоб / О. Струк // Контракти [Текст]. — 2008. — № 40. — 6 жовт.

7. Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів : законопроект [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

I. Kiyanka

COOPERATION BETWEEN THE STATE AND “GROUPS OF PRESSURE” IN MODERN POLITICAL PROCESS IN UKRAINE

Theoretical and practical characteristics of the influence on problematic of the “groups of pressure” in modern Ukrainian society and also the influence on political, social and economic decisions-making in the context of public administration and local self-government are considered.

Key words: “groups of pressure”, public administration, local self-management, middle class.