

УДК 329 (477) + 32.01 (477)

Долженков О. О.

**ГРУПИ ТИСКУ В ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

*У статті виявлено тенденції політичних процесів, пов'язаних з 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.*

*Долженков О. А. Группы давления в политическом процессе Украины.*

*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.*

*Dolzhenkov O. A. Pressure groups in the political process of Ukraine.*

*The autonomy of civic society and, on the other hand, it's involvement into political processes are among basic characteristics of democratic political regime and political culture. In a political language notions "non-governmental organizations", "non-commercial organizations", "public organizations", "public associations", "third sector" are being used as almost equivalent.*

*Operating as formal or informal "groups of pressure", structures of civic society join into political processes, with their demands towards government and general public, thus playing the role very similar to political parties. That kind of socio-political activism of civic society structures was investigated by some scientists. However exactly the question of competition between political parties and civic society structures still remains poorly explored. That allows us to set the next tasks of the article: a) to define the exact place of civic society structures acting as groups of pressure in the political process of Ukraine and b) to show differences and interactions between pressure groups and political parties in Ukraine.*

*Since the beginning of 1990s, the absence of strong parties, supported by substantial society segments, caused the situation, when the government of Ukraine conduct a dialogue not with the political parties, but with former Soviet trade unions and directorial corpus of big state-owned enterprises (Ukrainian Union of Industrialists and Entrepreneurs). The majority of political parties turned helpless in creation of their own vertical and horizontal structures, in coping party bureaucracy, because party leaders monopolize all internal channels of communications.*

*An important place in modern political systems is occupied by such actors as "pressure groups" or "groups of special interest", that carrying out lobbying activity and establish effective links between government, business and society, provide huge volumes of necessary information to government and thus playing considerable positive role.*

*However, Ukraine as well as other post-Soviet countries has its own specific in that sphere different to Western practices. Soviet ideology did not tolerate independent association of any groups of people around their particular interests. A term "gruppovshina" of Soviet political lexicon meant an intolerable separation of own interest by some group of people. The pressure groups of this period were bureaucratic ones. Lobbying mechanisms that arose then is being used presently; it is enough to mention the advancement of interests of "coal-mining sector" in modern Ukrainian history.*

*The lack of development of pressure groups is evidently demonstrated by their mixing with political parties. In democratic political system the main goal of political party is struggle for*

*power, not the realization of pressure. But in Ukraine that difference becomes an artificial to some extent. Sometimes, being a political party, an organization acts as typical pressure group. Not rarely a pressure groups grows into political party. There is no tradition of legal lobbyism, especially personal. Usually certain person becomes a lobbyist, when he or she meets a certain problem, and stops that activity when the problem is solved.*

*Thus, it is possible to draw conclusion, that absence of mature political parties in Ukraine causes a certain vacuum in political process, which open possibilities to pressure groups. Their reaction to that vacuum is an aspiration to fill it, to stand close to political power and to solve the problems, which in mature democracies are solved by political parties. Some groups of pressure, mainly oriented by shadow interests of some oligarchs, are so strong, that try to dominate the main political parties and parliamentary factions, their representatives occupy an important positions inside state mechanism. Such mixing of pressure groups with political parties and state apparatus contradicts the abovementioned Soviet practices as well as practices of modern democracies.*

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

Важливою характеристикою демократичного політичного режиму і демократичної політичної культури є автономія структур громадянського суспільства і 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.

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

Професор Стенфордського університету Ф. Шміттер виявив цілий ряд 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 і добровільності) здатне породжувати постійні перекося у розподіленні впливу в політичному процесі.
3. Досить часто громадянське суспільство втілює в життя настільки складну і 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 з «суспільного котла», коли кожна асоціація і кожен рух задовольняють свої інтереси за рахунок всього 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 і 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, висуваючи до органів влади та суспільства певні вимоги, та в цьому аспекті певною мірою конкурують з політичними партіями.

Діяльність цих суб'єктів політики досліджувалася вітчизняними науковцями. Трансформація партійної системи, взаємодія політичних партій та громадських об'єднань з 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 Юрій Шведа.

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

Однак саме цей напрям досліджень досі залишається у межах вітчизняної політичної науки мало розробленим, 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 у специфічних українських умовах.

Політично активні сили в Україні – це 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 з партіями вести діалог з директорським корпусом в особі Українського союзу промисловців та підприємців (голова якого А. Кінах навіть встиг побувати на прем'єрській посаді), Федерацією профспілок України, тобто з 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 з приводу різних політичних подій, організації масових акцій, розробки концептуальних підходів. Більшість з існуючих партій виявилась неспроможною щодо створення власної повноцінної вертикальної та горизонтальної структури. Значною мірою це пов'язано з відсутністю в українському суспільстві міцної соціальної бази для взаємодії партії з 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].

Щодо українських партій, то, як засвідчують останні виборчі кампанії, їхні лідери монополізують всі 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 функціонує як певні «бізнес-проекти» у вигляді об'єднань груп, створених із залученням бюрократичного апарату для розв'язання своїх проблем, лобювання власних інтересів, а не для розробки і впровадження стратегічних концепцій розвитку українського суспільства [5, с. 84, 91].

Слабкість партій обертається безсилістю держави, котра позбавляється зворотного зв'язку з суспільством і втрачає контроль над політичними процесами. За висновками науковців, «Україна може бути розглянута в якості класичного зразка неопатримоніальної демократії, в 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 з 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 та соціальними інтересами, з одного боку, та діючими політиками – з іншого, постачаючи останнім величезні обсяги інформації і відіграючи тим самим значну позитивну роль. Втім, Україна, як і інші пострадянські країни, має значну специфіку, яка відрізняє її у цьому питанні від розвинених країн Заходу [див.: 7].

У першу чергу, надзвичайно важкою проблемою є примирення масової політичної свідомості і поведінкових настанов урядовців з фактом самого легального існування «груп тиску» та з їхнім правом брати участь у прийнятті політичних рішень. До лобізму в громадській думці вкорінилося 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.

Поза цим, ідеологія радянського суспільства виключала можливість об'єднання людей у відносно великі групи, які не були б дозволені офіційно. В політичній лексиці увійшов термін "групповщина" (рос.), що означав неприпустиме самотійне 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 «трудових 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, і тому всередині самих органів державної влади виникали особливі інтереси. У надрах міністерств та відомств кожен підрозділ мав свою власну сферу компетенції і, відповідно, свій особливий інтерес. Почали формуватись і регіональні групи тиску, що частково було пов'язано з регіональною спеціалізацією виробництва – так іще в радянській Україні почали консолідуватися

адміністративно-економічні угруповання, пізніше знані 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 (т.зв. міжвідомчі), не знаходили свого втілення або реалізовувались нелегальним способом. У рамках галузевих підсистем десятиріччями утворювались свої механізми проштовхування особливих інтересів, що залишали поза сферою суспільного контролю справжніх дійових осіб та масштаб дій. Механізми лобіювання, що виникли тоді, використовуються і нині, достатньо звернути увагу, скажімо, на просування інтересів т.зв. «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 [докладно див.: 8].

Поширеність груп тиску залежить і від рівня розвитку політичної науки. В 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 вдатися.

Нерозвиненість груп тиску наочно демонструється їх змішанням з політичними партіями. Основне завдання партій полягає в демократичній політичній системі не в здійсненні тиску, а в отриманні і 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. У той же час 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 виконання лобістських функцій було б основною професією. Однак колишній міністр чи партійний функціонер, генерал у відставці чи колишній генеральний директор (тобто люди із широкими зв'язками і знайомствами в навколотовладному середовищі) майже завжди – бажані «знахідки» 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, в першу чергу 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 в першу чергу такі об'єднання є самостійними групами тиску.

За умов відсутності професійного парламенту (до 1998 р.) як лобісти виступали і 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 і через інші формальні канали проникнення особливих інтересів до органів державної влади. Перш за все, це різні консультативні ради і 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 ряді випадків питання, що стосуються громадських об'єднань, можуть, відповідно до встановленого порядку вирішуватись органами державної влади за участі або за погодженням з 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 в 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.

Це зайвий раз переконує у необхідності поглибленого дослідження феноменів, дотичних до проблематики політичної еліти, політичної культури та політичної свідомості.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Мокшин В. К. Трансформация политических режимов Восточно-европейских стран во второй половине XX в.: монография / В. К. Мокшин. – Архангельськ : Изд-во Помор. гос. ун-та 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. І. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин / С. І. Здіорук, В. В. Бичек. – К. : НІСД, 2001. – 432 с.
6. Партійна система України після парламентських виборів-2012: аналіт. доп. / За заг. ред. О. А. Фісуна; Регіон. філіал НІСД у м. Харкові. – 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. – Філософські науки. 2008. – Вип. 11. – С. 202–211.
9. Політологія / За ред. О. І. Семківа. – Львів : Світ, 1994. – 613 с.