

Гаврилов В. П.

«ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ» І ЗАХИСТ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ (НА ПРИКЛАДІ США ТА УКРАЇНИ)

Статтю присвячено діяльності «груп інтересів» у політиці. Розглянуто історію виникнення таких груп, їхню структуру, типологію та особливості функціонування в різних країнах на прикладі Сполучених Штатів Америки та України. Проаналізовано причини таких утворень, методи впливу на уряд, правові засади діяльності, ефективність репрезентації суспільних інтересів такими групами.

На сучасному етапі розвитку української держави постає питання ефективного зв'язку між урядом та громадянами при вирішенні проблем суспільства. Вочевидь, сама лише участь або неучасть людей у голосуванні не може розв'язати цього питання повною мірою. Останнім часом посилюються дискусії щодо необхідності стимулювання діяльності «груп ін-

тересів», оскільки завдяки цьому поточні інтереси суспільства, ймовірно, знаходять відображення в політиці уряду.

Мета цієї роботи полягає в тому, щоб, вивчивши діяльність «груп інтересів» на прикладі США та України, визначити ефективність такої діяльності для цілого суспільства, з'ясувати, чи дійсно «групи інтересів»

репрезентують інтереси суспільства. Предметом дослідження виступає діяльність «груп інтересів» у США та Україні, а його об'єктом — участь «груп інтересів» у формуванні суспільного порядку денного.

1. «Групи інтересів» у політичному житті

Перші «групи інтересів» почали формуватися ще у XVIII ст. під час боротьби за незалежність США та у XIX ст. при створенні союзів працівників, а згодом і союзів підприємців. Нова хвиля у виникненні «груп інтересів» пов'язана із 70-ми роками минулого століття, коли було створено дві третини існуючих сьогодні груп. Цей період важливий тим, що відтепер поряд із союзами промисловців та працівників з'являються так звані громадські рухи [1, 68].

Загалом, під «групою інтересів» найчастіше визначають організовану групу індивідів, одним із завдань якої є вплив на політику уряду з метою досягнення власних цілей [9]. Усі організовані групи можуть функціонувати як «групи інтересів». Деякі з таких груп займаються винятково зв'язками з урядовцями. Інші можуть бути зорганізовані для інших цілей, але вплив на уряд є одним з головних засобів діяльності цих груп.

Виділяють такі типи «груп інтересів»:

— галузеві; представляють інтереси певного сектора економіки — корпорації, певної спільки, галузі промисловості та бізнесу (*The U. S. Chamber of Commerce; The National Association of Manufacturers; The Business Round Table*);

— інституційні; не утворюються спеціально для ведення політичної активності, але для досягнення певних цілей вони стають політично активними (заклади освіти, армія тощо);

— стимулюючі; організовані навколо захисту певної ідеї— расової рівноправності, релігійних цінностей, захисту природи, жінок— і обстоюють інтереси суспільства або певної його частини (*The National Association for the Advancement of Colored People; Humane Society of the United States*);

— деякі дослідники окремо виділяють професійні спільки, враховуючи специфіку їхньої діяльності; це є найбільш ідеологізована група інтересів (зокрема, у США близько 90 % коштів профспілок вкладається у виборчі фонди Демократичної партії) [7].

«Групи інтересів» останнього типу є особливо популярними у Сполучених Штатах Америки. Це пов'язано з тим, що двопартійна система і прагнення політичних партій максимізувати свої голоси призвели до того, що виборець фактично не може знайти відобра-

ження своїх вузьких інтересів у політичних програмах партій. До того ж склад населення та його соціальна структура є дуже неоднорідними. Сприяє цьому й слабка партійна дисципліна, оскільки конгресмени найчастіше голосують окремо від «партійної лінії», переслідуючи власні інтереси. І, нарешті, творці Конституції залишили можливість для «груп інтересів» досягати своїх цілей у різних органах влади. Тому такі групи мають значно більше поширення у США, ніж в Європі. Їх діяльність базується на плюралістичній концепції, згідно з якою групи діють вільно, їх кількість і діяльність не можуть бути обмежені, як не може існувати домінування однієї з груп. Вважається, що таким чином найповніше представляється різноманіття суспільних інтересів. Суспільний інтерес вважається сумою усіх приватних інтересів, які конкурують на відкритому ринку [10].

«Групи інтересів» характерні не лише для демократичних суспільств, вони функціонують і в недемократичних державах, де режим обмежує число таких груп, не дозволяє існування політично активних груп, оскільки це загрожує збереженню *status quo*.

«Групи інтересів» вважаються головними представниками суспільних інтересів. Вони сприяють підтримці зв'язку між суспільством та урядом, артикують найбільш важливі суспільні вимоги. Політичні партії не можуть виконувати таку функцію, оскільки є заангажованими та намагаються використати державну владу у власних інтересах. Також місією політичної партії є об'єднання багатьох точок зору у спільний інтерес, тому приватні або групові побажання не можуть бути нею артикульовані.

Для досягнення своїх цілей «групи інтересів» використовують різноманітну тактику. Використання засобів обумовлено особливостями політичної системи й законодавства в державі. Групи, які мають значну кількість членів та обмежені ресурси, вдаються до дій, відмінних від дій груп, які володіють великими ресурсами та незначною кількістю членів.

Першим методом досягнення цілей є контроль за інформацією. Зокрема, вузько спеціалізовані «групи інтересів» (наприклад, нафтові та металургійні) володіють інформацією, яка буває потрібною уряду для його діяльності. Через це група, що володіє такою інформацією, може здійснювати експертний вплив, задовольняючи при цьому свої власні інтереси. Зрозуміло, що так не можуть чинити профспілки. Вони, як і інші великі за чисельністю групи, здатні закликати своїх членів

голосувати за певну політичну силу, і у такий спосіб досягати своїх цілей, здійснюючи обмін «голоси — на рішення».

Іншим способом впливу «груп інтересів» на уряд є використання економічних важелів. Зокрема, профспілки організують загальні страйки, домагаючись прийняття певних політичних рішень. Економічні чинники виявляються у фінансовій допомозі, спрямованій на проведення виборів. Досить часто «групи інтересів» вдаються до інформування, прагнучи популяризувати свою позицію і зробити її суспільно важливою, як це, приміром, роблять природоохоронні організації.

Певні організації, наприклад у США, вдаються до тактики судових процесів. Найбільш характерним це є для рухів афроамериканців та сексуальних меншин [9]. Тут слід згадати і такі способи впливу й загострення уваги громадськості до суспільних проблем, як застосування сили та громадянська непокоря, хоча вони чимдалі більше вважаються непопулярними.

2. Діяльність «груп інтересів» у США

На думку деяких дослідників, публічна політика у США загалом є результатом взаємодії між різними «групами інтересів». Окрім індивідів, не маючи можливості впливати на дії уряду напяму, діють через «групи інтересів». Згідно із зазначеними раніше обставинами найефективнішим способом взаємодії є «залізний трикутник»:



Зазначена схема сформувалася на початку 70-х років минулого століття, коли аграрна група активно лобювала свої інтереси. У такий спосіб і сьогодні відбуваються політичні дискусії, формується порядок денний, виконуються адміністративні рішення в таких сферах, як військово-промислова, сільське господарство, металургія, автомобілебудування, медицина [5].

Слід зазначити, що зараз «групи інтересів» є третім за величиною роботодавцем у сто-

личному Вашингтоні, забезпечуючи роботою понад 40 тисяч лобістів. Це вказує на те, яке вагоме значення вони мають у сучасній американській політиці. Значною мірою вони представлені й у столицях штатів, особливо в Остіні (Техас) та Сакраменто (Каліфорнія).

Критики «індустрії інтересів» у США часом нарікають на домінування чисто прагматичних бізнесових інтересів, через що інтереси бідних верств населення залишаються незахищеними. Слід зазначити, що з середини 60-х років XIX ст. число груп, що репрезентують нижчі прошарки населення (*have-nots*), зросло, проте й досі є беззаперечним домінування бізнесових груп. Скажімо, близько половини з 500 найбільших американських компаній мають у складі корпорацій комітети політичної дії (*Political Action Committees - PAC*), які опікуються захистом інтересів корпорації у сфері політики. Їх діяльність була започаткована у 1974 р., коли Конгресом було прийнято «Акт про фінансування виборів». Згідно з цим актом, *PAC* може акумулювати до 10 000 доларів для фінансування виборчої кампанії одного з кандидатів, однак при цьому не визначається кількість *PAC*. Тому суми для проведення виборчих кампаній набагато перевищують законодавчо встановлені межі. Так само «групи інтересів» використовують право індивідів жертвувати до 1 000 доларів на виборчу кампанію кандидатів [9, 8].

Дуже активно, як зазначалося вище, «групи інтересів» використовують судову систему Сполучених Штатів. їм надане право вимагати судового рішення у цивільних справах, що раніше дозволялося лише індивідам. У ситуаціях судових тяжб «групи інтересів» можуть діяти у чотири способи: а) як одна зі сторін судового процесу, б) як фінансуюча або переконуюча сторона, в) як сторона, що протестує проти якогось рішення в апеляційному суді, г) як експертна сторона. Звісно, критику викликає той факт, що, наприклад, бізнесові групи мають значно більше ресурсів для такого типу діяльності, ніж інші організації.

Зокрема у 1984 р. 47,5 % груп, що діяли у Вашингтоні, були представниками бізнес-інтересів. Через 20 років ситуація не змінилася. Натомість інтереси бідняків захищають 5 % організацій, а «суспільні інтереси» (чи інтереси споживачів) репрезентують лише 4 %. На індивідуальному рівні, згідно з дослідженнями Шольцмана, люди, представлені бізнесовими та професійними «групами інтересів», мають значно вищий рівень репрезентації, натомість інтереси, приміром, будівельників та студентів представлені недостатньо. При-

міром, інтереси керівників та професіоналів високої кваліфікації, які складають лише 16 % населення США, захищають 84 % організацій, зареєстрованих у Вашингтоні. Згідно з підрахунками *Political Money Line*, з 2 млрд доларів, витрачених на діяльність «груп інтересів» у 2003 р., на захист робітників було витрачено не більше 1 %. За висловом Шольцмана, «недоліком плюралістичного раю є те, що ангельський хор співає з аристократичним акцентом» [9].

Проблеми існують і в інших сферах. Зокрема, на 1994 р. існувало 40 організацій, що репрезентували жінок, і жодної, яка б репрезентувала чоловіків. 12 організацій захищали інтереси старшого покоління, і жодної — людей середнього віку.

За підрахунками американського політолога Едзола, це впливає на електоральну активність. Так, з 20 % найбагатшого населення у виборах бере участь 75 % населення, з найбідніших 20 % — у 2 рази менше. Тобто «електоральна вага» багатшої частини населення є більшою, що також допомагає їй ефективно обстоювати власні інтереси. Набагато більша активність забезпечених громадян США є фактично запорукою збереження цієї переваги [4].

Економічний чинник є одним з найважливіших у діяльності «груп інтересів». Як уже зазначалося, у 2003 р. «групи інтересів» витратили близько 2 млрд доларів, а під час виборів 1999—2000 рр. комітети політичної дії витратили 245 млн доларів [8, 56].

Звідси можемо вивести наступні недоліки діяльності «груп інтересів»:

- не всі «групи інтересів» організовані однаково добре. Окремі групи, спираючись на добру організацію, можуть діяти набагато ефективніше. Це стосується промислових груп та інших організованих груп виробників і власників. Вони володіють набагато більшими ресурсами, ніж, приміром, групи споживачів. Отже, їхні інтереси представлені набагато краще;

- деякі «групи інтересів» мають більшу «силу голосу», ніж інші. Так, бізнесові групи впливають на прийняття політичних рішень набагато ефективніше, ніж профспілки;

- «групи інтересів» досить часто організовані авторитарним шляхом — їхні лідери одноосібно ухвалюють рішення та діють від імені цілої групи. Так буває, коли всередині групи вибудовується адміністративна вертикаль і рядовим членам досить важко її подолати та вплинути на діяльність керівників.

3. Українські «групи інтересів»

Розгляньмо «групи інтересів», які впливають на політику в Україні. Наразі нова влада залишається ще недостатньо сформованою й структурованою. Через це досить важко аналізувати «групи впливу» на неї та методи, які вони застосовують. Так само слабкими залишаються позиції профспілок та різноманітних громадських організацій та об'єднань. Разом із тим в останні п'ять років в Україні діяли потужні «групи інтересів», які впливали на здійснення публічної політики. До закінчення строку президентства Кучми найвпливовішими групами української політики були так звані фінансово-політичні групи. О. Турчинов вживав термін «адміністративно-економічні угруповання», маючи на увазі неформальні тіньові союзи, які об'єднали в собі представників державного апарату, суб'єктів економічної діяльності та структури кримінального світу. Було запропоновано розрізняти чотири типи таких груп:

- центральні адміністративно-економічні групи;

- регіональні адміністративно-економічні групи;

- галузеві адміністративно-економічні групи;

- іноземно орієнтовані адміністративно-економічні групи.

Такі утворення, за О. Турчиновим, формувались, як правило, за галузевою чи регіональною ознаками. Головними дійовими особами таких груп він визначає чиновників середньої ланки, що мають прямий доступ до розподілу ресурсів. У цьому контексті політичні події в Україні розглядалися автором під кутом зору боротьби між такими угрупованнями. На нашу думку, з 2002 р. важко виділити незалежні галузеві або регіональні групи, які не перебували під впливом більших. До того ж всі без винятку фінансово-політичні групи намагалися посилити свої позиції саме в Києві, що саме по собі нівелювало чіткий регіональний поділ у запропонованому О. Турчиновим варіанті. Відсутність незалежних від центру чиновників у регіонах унеможливило виникнення таких груп. А «регіональна» приналежність, виражена в назвах фінансово-політичних груп, слугувала, скоріше, певним способом ідентифікації її учасників, ніж вказуванням на регіональну замкненість [3, 16-17].

Щодо іноземно орієнтованих фінансово-політичних груп, то найбільші групи України проводили успішну діяльність, насамперед, з російськими структурами, тому важко розрізняти групи за таким критерієм.

Інший дослідник, М. Томенко, акцентував увагу на тому, що роль конституційних суб'єктів політичної системи за часів Кучми була периферійною, натомість вплив фінансово-політичних груп був домінуючим. У 1998 р., у результаті виборів за мажоритарно-пропорційним принципом, набули популярності досі невідомі політичні актори, такі як В. Пінчук. Ще пізніше на політичну арену України вийшли представники донецької групи, насамперед В. Янукович [2, 7]. За М. Томенком, головними ознаками фінансово-політичної групи є: вплив на національну економіку, контроль над депутатською групою, політичною партією та громадською організацією, наявність депутатського мандата. Дослідник розрізняє три види груп:

— економічні: контроль над певною галуззю економіки або вплив на групу підприємств загальнонаціонального значення;

— медіальні: вплив на один загальнонаціональний медіа- або радіоканал;

— політичні: контроль або вплив принаймні на одну політичну партію, фракцію, депутатську групу та політичну організацію [2, 9].

Слід зазначити, що фактично всі сучасні фінансово-політичні групи України поєднували до початку 2005 р. у своїй структурі всі зазначені вище пункти, тому такий розподіл викликає сумнів.

М. Томенко також ввів такі поняття, як «політичний холдинг» та «політичний синдикат». Під політичним холдингом він розумів тимчасове об'єднання олігархів для досягнення певного роду результатів короткотермінового характеру. Політичний синдикат, на думку автора, створювався для досягнення стратегічних цілей (наприклад, обрання Л. Кучми Президентом України у 1999 р.) [2, 8].

Досить популярним у журналістських та політологічних колах стало поняття «клан». Слід зазначити, що, на думку певних дослідників, воно є некоректним. М. Томенко визначав клан як об'єднання, що не має політичних цілей, не заангажоване в політичних процесах, яке лобює урядові рішення, котрі дозволяють йому збагачуватися на легальній основі. Звідси й був запроваджений термін «олігархічно-кланові угруповання», який досить часто використовувався та використовується в науковій літературі та публіцистиці. Він є некоректним, на нашу думку, так само, як і поширений термін «фінансово-промислові групи», оскільки є суто юридичним і зовсім не висвітлює принципи діяльності зазначених об'єднань, більш того, викривлює саму їх сутність.

Існує і така точка зору, відповідно до якої слід розрізняти фінансово-політичні групи та адміністративно-фінансові групи. Фінансово-політичні групи визначалися як утворення, що діють переважно в столичному регіоні та вирішують свої бізнесові проблеми «точковим» фінансуванням бюрократичних кадрів, не інтегруючись в органи державної влади. В основі цих груп бачимо постать бізнесмена, який за допомогою чиновників вирішує багатовекторні економічні питання. Натомість центральною фігурою адміністративно-фінансової групи, на думку А. Дорошенка, автора такого підходу, був чиновник, який, отримавши доступ до розподілу бюджетних ресурсів та здійснення влади, використовує її у власних інтересах. Такі чиновники є пов'язаними з підприємницькими структурами, фактично виступаючи розпорядниками певних галузей. Успішність діяльності таких груп, на думку автора, є залежною від його присутності у владі, тому адміністративно-фінансові групи беруть активну участь у діяльності політичних партій.

На нашу думку, такий підхід є досить застарілим, таким, що не відповідає реальній ситуації в державі. З 2001 р. розпочинається тенденція, відповідно до якої всі найважливіші посади в державі обіймають представники найголовніших фінансово-політичних груп. Слід зазначити, що це були не другорядні особи, а саме лідери. Відбувся певного роду прихід у публічну політику й на відповідальні пости в державі лідерів фінансово-політичних груп, до того ж зміцнилася й внутрішня структура груп, форма їх участі в політичному й економічному житті України.

При цьому наголосимо, що головними ознаками фінансово-політичної групи вважаємо:

— наявність фінансових та промислових структур;

— наявність медіа-холдингів та PR-інфраструктур, громадських організацій;

— пов'язаність із владними структурами, участь представників групи у здійсненні державної влади;

— наявність політичної надбудови у вигляді партій та депутатських груп і фракцій у Верховній Раді.

Діяльність таких груп була спрямована на забезпечення інтересів лише її членів. Тому взагалі не можна казати про будь-яку репрезентацію суспільних інтересів цими групами. На відміну від США, де «групи інтересів» можуть лише впливати на рішення уряду завдяки лобістським діям, в Україні була поширена

практика зрощення бізнесу та політики, що, звичайно, є вкрай негативним для демократизації суспільства. Загрози тут випливають з наступного:

— політичні партії фактично перетворюються на інструменти лобіювання інтересів фінансово-промислових груп, втрачаючи зворотний зв'язок з електоратом;

— ключові позиції в державі розподіляються між невеликою групою осіб, що належать до основних фінансово-промислових груп;

— маючи владні повноваження та контроль за розподілом бюджетних коштів, представники цих груп здійснюють тиск на політичних суперників;

— гальмується розвиток ринкової економіки, відбувається процес маргіналізації «аутсайдерів» — тих, хто не мав доступу до владних ресурсів, зростає тенденція нового перерозподілу власності;

— фінансово-політичні групи виявляють інтерес лише до прибуткових підприємств найбільш привабливих галузей, зовсім не займаючись проектами у соціальній сфері;

— фактична монополія основних фінансово-політичних груп в інформаційному просторі призвела до погіршення стану свободи слова в Україні.

Розглянувши діяльність «груп інтересів» у США та Україні, можна зазначити, що в Сполучених Штатах «групи інтересів» є досить дієвим механізмом впливу громадськості на рішення і дії уряду. Вони здійснюють значний внесок у формування публічної політики че-

рез відрегульовані та легальні механізми. Через слабкість політичних партій та відсутність прямого зв'язку з виборцями вони виступають чи не єдиним способом донесення суспільних потреб до уряду та формування суспільного порядку денного. «Групи інтересів» представлені тут досить широко, отже, множина вимог, які ними висуваються, є також широкою.

Натомість в Україні «групи інтересів» до останнього часу діяли у формі фінансово-політичних груп, які були фактично зрощенням бізнесу з політикою. Тому навряд чи можна говорити про висування ними проблем суспільного порядку. Вони захищали лише власні вузько корпоративні інтереси.

На нашу думку, навіть користуючись позитивним прикладом США щодо відносної легальності та публічності діяльності «груп інтересів», все ж не можна говорити, що сукупність «груп інтересів» виражає суспільний інтерес. Навпаки, як ми бачили, групи з більшими ресурсами мають перевагу, що призводить до значної диспропорції представництва інтересів. Інтереси вузької групи осіб виявляються представленими краще, ніж інтереси великого загалу громадян. Звідси має право на життя теза про те, що досягнення певною «групою інтересів» своїх цілей, навпаки, суперечить суспільному інтересу. Отже, поки що єдиним способом впливу цілого суспільства на формування порядку денного залишаються вибори. Всі інші схеми можуть відображати інтерес суспільства лише частково, а деколи і суперечити йому.

1. Золотарева Е. В. Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Политология, - 1999.- № 1.- С. 63-75.
2. Томенко М. Олігархічні групи як суб'єкти політичного процесу: методологічні аспекти // Універсум.— 2000.- № 11-12.- С 4-9.
3. Турчинов О. Особливості української олігархії // Політична думка.- 2000.- № 3.- С 15-20.
4. Castaneda M. (2001). Democratic Structure, Interest Groups and Government Performance. Web site: <http://gattton.uky.edu/Faculty/castaneda/Research/PEpaper.pdf>.
5. Cockrel J. (2001). Public Policymaking in America. Cooperative Extension Service: University of Kentucky.

6. Deardorff A. (1997). Explaining the Role of Interest Groups in United States Trade Policy Web site: <http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>.
7. Garelt E. (2000). Interest Groups and Public Interest Regulations. Florida State Law Review, 28, 137—154.
8. Figueiredo J. (2002). Lobbying and Information in Politics. Business and Politics, 4(2), 45-68.
9. Morris, Stewart (1998). Does the Involvement of Interest Groups Improve US Policymaking. North American Politics.
10. Richardson J. (2000). Government, Interest Groups and Policy Change. Political Studies, 48, 1006-1026.

V. Gavrylov

GROUPS OF INTEREST AND PUBLIC INTERESTS PROTECTION (BY THE EXAMPLE OF USA AND UKRAINE)

The article is dedicated to the activity of interest groups in politics. The rise, the structure, the typology and the peculiarities of functioning of such groups in different countries have been explored, based on the example of the United States of America and Ukraine. The reasons for such formations, as well as their methods of influence on the government and legal foundations of their activity have also been analyzed. However, the principal attention has been focused on the efficiency of representation of public interests by interest groups.