

УДК 328.184 (470.312)

*Ворчакова І. Є., Миколаївський національний університет
імені В. О. Сухомлинського***РЕГІОНАЛЬНИЙ ЛОБІЗМ В СУЧАСНІЙ ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРЕТИЧНОГО ТА ПРИКЛАДНОГО ХАРАКТЕРУ**

Піднімається проблема впливу регіонального лобізму на загальнонаціональну політичну систему. Обґрунтовуються шляхи та способи представництва регіональних інтересів і можливі механізми їх вирішення. Через діяльність різноманітних суб'єктів регіонального лобіювання представлені варіації успішних та проблемних лобістських практик. Показано, що саме від рівня суб'єкту лобіювання залежать результати отримані в наслідок впливу на органи влади. Доводиться залежність регіональної влади від територіально-політичної системи країни і відповідно можливостей регіональної еліти впливати на прийняття стратегічно важливих рішень для регіону. На прикладі Миколаївської області представлений прикладний характер лобістської діяльності. Підкреслюються позитивні та негативні наслідки від функціонування суб'єктів регіонального лобізму. Доведено, що на сьогоднішній день у вітчизняній практиці домінує опосередковане чи безпосереднє лобіювання своїх інтересів саме бізнес-структурами та корпораціями на всіх рівнях територіально-адміністративних одиниць. Підкреслено, що виходячи з фрагментарності дослідження регіонального лобізму у наукових вітчизняних доробках доцільним є подальше ґрунтовне вивчення даного феномену.

Ключові слова: *регіональний лобізм, суб'єкти лобізму, лобістська діяльність, політична система.*

Лобізм як політико-правове явище відіграє вагомую роль в контексті розвитку політичної культури. Актуальність даного феномену обумовлена тим, що лобізм є невід'ємною частиною становлення громадянського суспільства, виходячи з того, що є механізмом узгодження та забезпечення функціонування різних груп інтересів.

У центр наукових досліджень вітчизняних вчених потрапляють питання ролі лобізму в правовій системі, політичні можливості суб'єктів лобізму, різновиди лобістської активності, функції, принципи, механізми лобізму. На периферії дослідницьких інтересів залишаються питання практичних наслідків від латентної лобістської діяльності та порівняльного аналізу розвитку останньої з цивілізованими країнами, де лобізм набув інституціоналізованої форми чи сприймається як важливий елемент демократичного процесу. Малодослідженою на сьогоднішній день є проблема значення впливу регіонального лобізму на загальнонаціональну політичну систему. Виходячи з вищеобґрунтованого представляється доцільним розглянути лобізм в регіональному політичному процесі. Відповідно, предметом нашого наукового аналізу будуть проблеми теоретичного та прикладного характеру регіонального лобізму в сучасній політичній системі.

Нашим завданням буде показати роль регіонального лобізму в системі політико-управлінських відносин. Складність виконання такого завдання обумовлена тим, що для обраного предмету наукового дослідження проблематично підібрати спеціальні методи наукового аналізу. Так як на сьогоднішній день лобізм (і регіональний в тому числі) має в більшості випадків імпліцитний характер і оперувати фактами прояву лобістської діяльності найчастіше неможливо. Проблемним виявляється ще й такий критерій як аналіз регіонального лобізму саме в унітарних державах. У федеративних державах, де найчастіше функціонує бікамералізм, прослідкувати прояви лобізму можна через діяльність депутатів палати парламенту, які обрані від регіонів і представляють їх інтереси.

Досліджуючи регіональний лобізм як проблемний спектр наукового аналізу нас будуть цікавити питання можливостей регіонів впливати на законодавчий процес, шляхи та способи представництва регіональних інтересів на загальнонаціональному рівні, а також процес прийняття вигідних для регіону рішень на державному рівні.

Говорячи про лобіювання в даній роботі ми не будемо брати до уваги наддержавні, міжнародні структури, які теж можуть бути суб'єктами регіонального лобізму. Ми будемо

розглядати субнаціональний рівень і враховувати інтереси таких суб'єктів лобіювання як: регіональна політична влада чи просто політична еліта, яка не представлена в органах влади, але має потужний вплив на прийняття рішень (якщо б мова йшла тільки про цивілізований лобізм, то звісно, представників органів влади ми не могли б сюди віднести); тих хто представляє інтереси регіону на загальнонаціональному рівні (це можуть бути депутати національного парламенту, які обирались від конкретного регіону, губернатор); регіональні політичні партії, громадські організації; засоби масової інформації тощо. Об'єктом лобіювання найчастіше бувають центральні органи влади чи представники регіональної влади.

Як зазначалося в наших науково-теоретичних доробках раніше, соціально-політичні рішення в регіонах приймаються не через референдуми або систему громадського контролю, а міською елітою, яка часто складається не просто з державних службовців та професіоналів, а й належить до провідних економічних монополій. Часто владна еліта у регіональних спільнотах впливає на процес прийняття рішень, який не є легальним. Низька активність регіонального виборця ще більше звільняє цей процес від контролю. Однак міська еліта не може бути повністю контрольована, тому що рішення для політичного тиску мають позалокальний характер, який проявляється на більш високих рівнях влади. Інтереси міської еліти повинні бути спрямовані в першу чергу на представництво ціннісних орієнтирів локальної спільноти [1, с. 99].

Рівень та можливості впливу на прийняття рішень залежать від того, який суб'єкт здійснює лобіювання. Можливості того чи іншого органу лобіювати свої інтереси залежать і від повноважень, якими він наділений. На регіональному рівні розподіл повноважень регіональних органів здійснюється виходячи з форми територіального устрою та правління, яку має та чи інша держава. Наприклад, у федеративних державах губернатор, як правило, має набагато більше можливостей для прийняття рішень, ніж відповідна посадова особа в унітарних державах. Так, в США вищим представником виконавчої влади на рівні штатів є губернатор, який для американців є найвпливовішою політичною фігурою. Президент США не має права знімати губернаторів, відмінити їх рішення, якщо вони не порушують федеральної Конституції. Національна асоціація губернаторів є найпотужнішою лобістською групою, що представляє їх інтересів у Вашингтоні. Таким чином, як правило, виконавчий орган суб'єкта федерації з президентською формою правління формується за результатами виборів губернатора і законодавчий орган суб'єкта не може винести вотум недовіри і відправити його у відставку. Відповідно, губернатора в державах з вищезазначеною формою правління розцінюють як найавторитетніший об'єкт лобіювання на регіональному рівні.

Виконавчий орган в суб'єктах федерації з парламентською формою правління формується виходячи з результатів виборів законодавчого органу і в якійсь мірі йому підконтрольний. Наприклад, у Німеччині ландтаг (регіональний парламент) може позбавити довіри міністра, що очолює уряд землі (адміністративно-територіальну одиницю) і уряд суб'єктів федерації повинен враховувати рішення парламентської більшості. Відтак, для лобістів більш значимим за функціональною основою виявляється саме ландтаг.

В унітарній парламентсько-президентській Україні також губернатор є вищою посадовою особою адміністративно-територіальної одиниці. Однак, повноваження його обмежені, виходячи з того, що він призначається центральними органами влади. І у порівнянні з федеративними державами не має такого потужного впливу на загальнодержавні владні органи. Представницькі органи місцевого самоврядування можуть впливати на прийняття рішень територіальної одиниці, яку вони представляють.

Так як голова Місцевої державної адміністрації в Україні підзвітний уряду та вищому органу виконавчої влади і органи місцевого самоврядування можуть впливати на його призначення, то і спектр можливостей для лобіста щодо цього об'єкту лобіювання значно звужується. Тут варто відзначити, що для лобіста, який не може знайти порозуміння із місцевою державною адміністрацією, інформування та апеляція до президента та уряду як потенційних союзників може мати важливе значення для вирішення проблеми. Правильно сформульована лобістом проблема може продемонструвати вищим органам влади невідповідність звіту місцевих адміністрацій реаліям розвитку регіону.

Ще одним важливим суб'єктом лобіювання на регіональному рівні можуть бути регіональні партії чи осередки загальнонаціональних партій. Деякі вчені вважають, що їх поява в

Україні є загрозливою тенденцією. Діяльність регіональних партій обмежується кількома областями України, а інколи навіть окремими містами, де вони висувають своїх кандидатів. Регіональні партії, як правило, акцентують на своїй територіальній приналежності у їх назві. До прикладу, «Одеська партія», Одеська морська партія Сергія Ківалова, «Всеукраїнське об'єднання «Чоркашани», партія «Херсонці», «Вінницька європейська стратегія», «Українська галицька партія», «Ми-Кияни» [4, с.2]. При цьому відповідно до чинного законодавства політичні партії створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом.

В Україні регіональні осередки політичних партій залежні від жорсткого централізованого фінансування чи від коштів приватних спонсорів. Робота офісу осередку, як правило, оплачується або з центрального апарату партії, або ж приватними зацікавленими особами. Непоодинокими є випадки, коли офіси партій розміщуються на підприємствах, власниками яких є партійні лідери або місцеві донори партій. Відповідно, зрозумілою є ціль розміщення таких організацій на відповідних територіальних об'єктах. Через політичні партії, діяльність яких фінансують бізнес-структури вони лобіюють свої інтереси.

На нашу думку, функціонування значної кількості регіональних партій в країнах Західної Європи, мабуть, виправдано культурними уподобаннями самих виборців, які вважають, що такі партії більш наближені до них і більш обізнані в локальних проблемах ніж загальнонаціональні партії. Голосуючи за регіональні партії, вони свідомо сподіваються, що такі партії в першу чергу будуть лобіювати актуальні інтереси свого регіону. Виборці, підтримуючи регіональну політичну силу вірять в те, що вони можуть бути самостійною партійною організацією, потрапити до загальнонаціонального парламенту і не мати просто формального політичного представництва, а впливати на співвідношення сил в парламенті і як наслідок успішно лобіювати регіональні питання [2, с.130].

Актуальним на сьогоднішній день є питання лобіювання своїх інтересів територіальними громадами. Процес децентралізації в нашій країні призводить до того, що нові об'єднані територіальні громади шукають нові механізми просування і захисту своїх інтересів і по суті їх також можна вважати суб'єктами регіонального лобізму. Однак, проблема децентралізації залишається найдискусійнішою як серед політичної, так і наукової еліти. В першу черги депутати Верховної Ради лобіюють питання створення територіальних громад на місцях. Більшість з них виступає за проведення реформи децентралізації, вважаючи, що завдяки останній, громада отримає повноваження відносно розподілення коштів, встановлення місцевих податків тощо. Зі свого боку територіальні громади покликані лобіювати право самостійно розпоряджатися земельними ресурсами на відповідній території, щоб саме до їх компетенції відносились питання наповнення бюджету і відповідальність за його витрати. Наприклад, Миколаївщина є аграрною областю, територіальні громади будуть в першу чергу лобіювати питання пов'язані з використанням земель сільськогосподарського призначення. Крім того суб'єктами лобізму можуть виступати «Асоціація об'єднаних територіальних громад», «Асоціація голів сільських та селищних рад».

Як на загальнонаціональному рівні, так і на регіональному, домінуючими в суспільно-політичній системі, залишаються такі суб'єкти лобіювання як бізнес-структури, представники яких найчастіше і представлені в органах влади.

Регіональна еліта, як правило, підпадає під контроль економічних груп, діяльність яких базується на існуючих у регіоні господарсько-правових механізмах. Саме тому, що економічні організації здійснюють господарське забезпечення регіону і як наслідок відповідають за економічну стабільність, вони негласно диктують правила гри на «місцевих ринках». Економічні групи дають змогу приймати рішення нелегальним шляхом, неявно орієнтуючи управління на свою користь. Таким чином, на регіональному рівні міська еліта й лідери економічних груп здійснюють регіоналізацію політичного курсу, виражають рішення локальних спільнот, представляючи їх на загальнонаціональному рівні [1, с. 99].

В даному контексті доречно пригадати тип тіньового лобіювання, який застосовують монополії, виділений вченою Л. Шачковською, який отримав назву самопротегування. За її словами, «його механізм ґрунтується на можливості певної державної структури, відомства брати безпосередню участь в економічній діяльності, наприклад, засновувати підприємства чи дотувати вже чинні. В останньому випадку відомство поєднує аж три функції: воно займається

економічною діяльністю, протегує «своїм» підприємствам, та у крайньому разі лобіює ухвалення сприятливих нормативних актів. З огляду на зацікавленість відомства у лобіюванні, така форма лобізму і називається самопротегуванням» [6, с. 133].

Серед недержавних комерційних організацій через які підприємці можуть лобіювати свої інтереси виділяють Торгово-промислову палату. Як відмічають експерти, промислові палати не тільки захищають інтереси бізнесу, але й набагато рідше займаються суспільно-політичним лобізмом, тобто просуванням приватних інтересів, що стоять за соціально-відповідальною діяльністю, або беруться за виконання соціальної функції як вимушені заходи, коли влада ставить певні умови перед бізнесом для ведення нормальної підприємницької діяльності [3, с. 132].

Регіональний лобізм тісно пов'язаний з функціонуванням неформальних політичних інститутів (партіоналізмом, клієнтелізмом, хабарництвом, пропагандою тощо). Неформальні форми політичної взаємодії на сьогоднішній день залишаються більш популярними, вигідними для лобістів і конкурентноспроможними у порівнянні з формальними правилами політичного функціонування.

Однак, в Україні ми можемо спостерігати взаємозалежність і взаємовплив центральних і регіональних органів влади на регіональний розвиток інфраструктури. Для прикладу ми можемо взяти, лобіювання законопроекту про внутрішні водні шляхи України. Конфлікт розвернувся навколо річкового збору, який просувають зацікавлені лобісти. В Миколаєві під час обговорення вказаних законопроектів основні дискусії проходили між «НБУЛОНОм» і «Укррічфлотом». Кожна компанія виступала, відповідно, за прийняття вигідних рішень не для всієї річної інфраструктури, а за отримання вигідних в першу чергу для їх кампаній результатів. Обидві кампанії використовували свої методи впливу. Однак, зрозумілим є тільки одне, що від рівня лобіювання саме певної фінансово-промислової групи залежить доля розвитку цієї галузі економіки. І рішення будуть прийматися не з врахуванням державних пріоритетів, а з кон'юктурної спроможності зацікавлених груп.

В контексті обговорення форм регіонального лобізму необхідно підкреслити і неостанню роль такого опосередкованого суб'єкту лобіювання як засоби масової інформації. На жаль, поки що в нашій країні, як тільки мова в мас-медіа заходить про прикладні форми лобізму (і регіональні в тому числі), вони постійно супроводжуються скандалами, корупційними схемами і т.д.

Таким чином, необхідно порушити проблему негативного піару, що розповсюджують засоби масової інформації і як наслідок створюють негативний імідж даному явищу серед громади. Мас-медіа приділяють значну увагу промисловим, фінансовим групам, олігархату, які намагаються здійснювати систематичний вплив на законодавчу діяльність і не популярним є висвітлення впливу громадських організацій та суспільно-політичних рухів на прийняття адміністративних рішень.

Таким чином, враховуючи вищеобгрунтоване, можна констатувати, що не дивлячись на деякі негативні прояви лобізму, більшість вчених наділяють його позитивними функціями, підкреслюючи, що останній як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівні при правильному застосуванні покликаний відігравати роль посередника між органами влади та суспільством. Зокрема, Є. Тихомирова зазначає, що «лобістська діяльність – це комунікація специфічних груп громадськості із представниками органів влади з метою вплинути на розробку і прийняття цими органами рішень у своїх чи інтересах конкретних клієнтів. Вона спрямована на поліпшення стосунків з працівниками державних структур і державних відомств на основі підвищення рівня їх поінформованості з проблеми, що лобіюється. З іншого боку, здійснюючи моніторинг роботи законодавців та представників виконавських структур щодо сфер, що торкаються діяльності організації та економіки регіону, де вони розташовані, лобісти дають можливість підвищити рівень поінформованості і замовників» [5, с. 125].

Аналіз теоретичних та прикладних засад регіонального лобізму дає нам підстави для наступних висновків:

1) сьогодні лобізм як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні в Україні не набув ще цивілізованого характеру і проявляється в латентних формах.

2) підґрунтям для подальшого вивчення політичного явища лобізму повинен стати той

факт, що на будь-яке політичне рішення, яке приймає влада здійснюють вплив зацікавлені особи.

3) аналітичне вивчення вітчизняної літератури показало, що превалює підвищена увага науковців до інституційних основ політичного лобіювання і досліджуються різноманітні його види, однак на достатньо поверховому рівні у вітчизняній науковій практиці залишаються обґрунтування питання ролі та проявів регіональних лобістських кампаній.

Використана література:

1. Ворчакова І. Регіональний лобізм як одна з форм політичного впливу / І. Ворчакова // Problems and perspectives of development of world science: materials of the X International research and practice conference (s. Donetsk, 15-17 February 2013) / Scientific journal "Aspect", V.2. – Donetsk: "Tsyfrovaaya tipografia Ltd, 2013. – 108 p. – С. 98-100.
2. Ворчакова І. Регіональні політичні партії як інститут регіонального впливу на загальнонаціональному рівні / І. Ворчакова // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Політологія. Соціологія. Філософія» (Матеріали міжнародної наукової конференції «Політичні кризи в державах та регіонах Європи: внутрішні передумови та зовнішні виклики у ХХ – на початку ХХІ століття»). – 2015. – Випуск 1 (18). – С.129-131.
3. Муращенко С. В. Формирование лоббистских отношений на региональном уровне: институциональный аспект / С. В. Муращенко // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2009. – № 2. – С. 126-136.
4. Стан політичних партій напередодні державного фінансування / Дослідження Комітету виборців України [Електронний ресурс]. – 21 с. <http://glavcom.ua/pub/pdf/50/5047/partii-ukraine.pdf>
5. Тихомирова Є.Б. PR – природа сучасного лобізму // Грани: науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2003. – № 6(32). – С. 122-127.
6. Шачковська Л.С. Реалії українського лобіювання / Л.С. Шачковська // Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, Україна, 5-6 лютого 2016 року). – Київ: ГО «Київська наукова суспільствознавча організація», 2016 р. – С. 133-135.

Ворчакова И. Е. Региональный лоббизм в современной политической системе: проблемы теоретического и прикладного характера.

Поднимается проблема влияния регионального лоббизма на общенациональную политическую систему. Обосновываются пути та способы представительства региональных интересов и возможные механизмы их решения. С помощью деятельности различных субъектов регионального лоббирования представлены вариации успешных и проблемных лоббистских практик. Показано, что именно от уровня субъекта лоббирования зависят результаты полученные от воздействия на органы власти. Доказывается зависимость региональных властей от территориально-политической системы страны и соответственно возможностей региональной элиты влиять на принятие стратегически важных решений для региона. На примере Николаевской области представлен прикладной характер лоббистской деятельности. Подчеркиваются положительные и отрицательные последствия от функционирования субъектов регионального лоббизма. Доказано, что на сегодняшний день в отечественной практике доминирует опосредованное или прямое лоббирование своих интересов именно бизнес-структурами и корпорациями на всех уровнях территориально-административных единиц. Подчеркнуто, что исходя из фрагментарности исследования регионального лоббизма в научных отечественных доработках целесообразно дальнейшее основательное изучение данного феномена.

Ключевые слова: *региональный лоббизм, субъекты лоббизма, лоббистская деятельность, политическая система.*

Vorchakova Irina, Regional lobbying in the modern political system: problems of theoretical and applied nature

The problem of the influence of regional lobbying on the national political system is raised. The ways and means of representation of regional interests and possible mechanisms of their solution are substantiated through the activities of the various actors in regional lobbying that presents variations of

successful and problematic lobbying practices. It is shown that the level of the subject of lobbying depend on the results obtained in consequence of influence on the authorities. Accounts for the dependence of regional authorities from the territorial-political system of the country and accordingly, the capacity of regional elites to influence policy-making decisions for the region. For example, the Nikolaev area represented by the applied nature of the lobbying activities. The positive and negative consequences of functioning of subjects of regional lobbyism are emphasized. It is proved that today in domestic practice dominates by indirect or direct lobbying businesses and corporations at all levels of territorial-administrative units. We can see that the basis of fragmentation of the study of regional lobbyism in the science of domestic gadgets is useful for further understanding this phenomenon.

Key words: regional lobbying, the subjects of lobbying, lobbying activities, political system.