

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 321.02:323.326

І. В. Рейтерович,

кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президенті України

РОСІЙСЬКИЙ ДОСВІД ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ВЕЛИКОГО КАПІТАЛУ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості функціонування фінансово-промислових груп в Російській Федерації, визначено їх роль та місце в системі державної влади, проаналізована можливість використання відповідного досвіду при визначенні принципів взаємодії держави та великого капіталу в Україні.

Ключові слова: держава, органи державної влади, фінансово-промислові групи, великий капітал.

Постановка проблеми. Вплив великого фінансово-промислового капіталу на процеси вироблення державної політики у політичній та соціально-економічній площині є достатньо поширеним явищем у світовій практиці. Практично всі країни світу тією чи іншою мірою пройшли етап домінування бізнесу в політиці, фактичного зрощення бізнесу та влади. Після розпаду СРСР ця тенденція у повній мірі проявилася в Російській Федерації та Україні. Виникнення фінансово-промислових груп та їх подальша трансформація у фінансово-політичні угруповання були зумовлені об'єктивними та суб'єктивними чинниками перехідного періоду. Існування відповідних груп стало неминучою ознакою епохи так званого «початкового нагромадження капіталу» фактично для всіх постсоціалістичних країн. Проте у країнах Центрально-Східної Європи становлення великого бізнесу відбувалося в контексті основних принципів демократичного та відкритого суспільства, що передбачало максимальне відокремлення бізнесу від влади, створення формальної інституціональної системи взаємовідносин у трикутнику «влада – фінансово-політичні групи – суспільство». У свою чергу в Україні та Російській Федерації у кінці 1990-х років було створено неформальну інституціональну систему, головною ознакою якої є активна участь бізнес-еліти у політичному житті держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній зарубіжній науковій літературі окремі проблеми формування та політичного виміру діяльності фінансово-промислових груп у державах перехідного типу досліджені в працях А. Бруста, А. Круассан, І. Кузес, В. Меркель, А. Ослунда, А. Штеворського, Д. Старка, Д. Хеллмана, А. Шайо та ін. На теренах колишнього СРСР причини створення фінансово-промислових груп, особливості їх трансформації у фінансово-політичні угруповання, ступінь впливу на прийняття загальнодержавних рішень розглянуті у працях М. Афанасьєва, І. Беляєвої, А. Зудіна, О. Криштановської, Н. Лапіної, Я. Паппе, С. Перегудова.

Проблемні аспекти функціонування фінансово-промислових груп в Україні, визначення їх характерних рис, ступеню впливу на політичні та соціально-економічні процеси, забезпечення політико-правового статусу знайшли відображення у роботах вітчизняних науковців: Л. Верховодової, А. Гальчинського, А. Колодій, О. Лісничука, О. Пасхавера, Ю. Пахомова, О. Полішкарів, О. Сушка, С. Телешуна.

Разом з тим, системне осмислення багатоаспектних проблем, пов'язаних з теорією та практикою дослідження діяльності фінансово-промислових груп та їх впливу на процеси прийняття політичних рішень в державі, особливо в контексті світової фінансово-економічної кризи, потребує подальшого дослідження.

Мета даної статті полягає у з'ясуванні ролі та місця фінансово-промислових груп в системі державної влади Російської Федерації, а також визначенні можливостей використання відповідного досвіду при розробленні принципів взаємодії держави та великого капіталу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Початком формування потужних фінансово-промислових груп в Російській Федерації прийнято вважати 1993 рік. Це пов'язано з тим, що нова бізнес-еліта змогла нагромадити такі фінансово-промислові ресурси, що отримувати прибуток й надалі без зміни структури управління стало фактично неможливо. Відповідно після приватизації промислових підприємств розпочалося формування фінансово-промислових груп, ініціаторами створення яких і одночасно центральними елементами виступали великі банки, найбільші промислові підприємства та спеціально створені фінансові структури (у формі одної або кількох юридичних осіб). Разом з тим, у стратегічних галузях головним ініціатором створення інтегральних бізнес-груп виступила держава, яка під час приватизації сформувала в галузі вертикально інтегровані компанії. Крім того, держава виступила засновником сировинних інтегрованих бізнес-груп, зокрема таких, як «Газпром», РАО «ЄЕС Росії» та РАО «Норильський нікель».

Процесу формування фінансово-промислових груп сприяло прийняття Указу Президента Російської Федерації «Про створення фінансово-промислових груп в Російській Федерації» від 5 грудня 1993 року та Федерального закону Російської Федерації від 27 жовтня 1995 року «Про фінансово-промислові групи». У законі від 27 жовтня 1995 року фінансово-промислові групи визначалися як «сукупність юридичних осіб, що діють як основні та дочірні товариства, що або повністю, або частково об'єднали свої матеріальні й нематеріальні активи (системи участі) на основі договору про створення фінансово-промислової групи з метою технологічної або економічної інтеграції для реалізації інвестиційних та інших проектів і програм, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності та розширення ринків збуту товарів і послуг, підвищення ефективності виробництва, створення нових робочих місць» [1, с. 60]. Отже, перші фінансово-промислові групи в Російській Федерації створювалися як «зверху», так і «знизу»: перші – за ініціативою уряду, на базі об'єднання низки промислових підприємств, пов'язаних технологічними або регіональними зв'язками. Банки при цьому долучалися до фінансово-промислових груп як їхні розрахункові каси [2, с. 324]. Другий вид фінансово-промислових груп створювався великими банками за власною ініціативою. У сфері промисловості їх дії зводилися до купівлі акцій промислових підприємств – своїх клієнтів або до масових скупок акцій перспективних підприємств.

Інституціоналізація фінансово-промислових груп в економічній площині дозволила вирішити проблему початкового нагромадження капіталу, відновити технологічні та коопераційні зв'язки між підприємствами, утримати в структурі національної економіки збиткові підприємства для їх подальшої модернізації, частково стримати інфляційні процеси за рахунок цінності стабілізації, активніше залучати внутрішні та зовнішні інвестиції, стимулювати переливання фінансового капіталу, отримати банками за рахунок спекулятивних операцій, у промисловості. Крім того, після формування фінансово-промислових груп бізнес поступово виходив з «тіні», активніше об'єднувався в різноманітні асоціації задля вироблення спільної стратегії та налагоджував ефективну комунікацію з органами державної влади. Нарешті, використання бізнесом форми «офіційних» фінансово-промислових груп в цілому сприяло більш прогнозованому політико-економічному розвитку держави. Відповідно якщо у 1993 – 1994 роках в Російській Федерації було створено всього 7 фінансово-промислових груп, у 1995 році їх було зареєстровано вже 21 [3, с. 19–22], а у 1998 році в країні налічувалося понад 70 великих «офіційних» фінансово-промислових груп, які в тому чи іншому вигляді збереглися до сьогодні.

Що стосується відносин між владою та великим бізнесом в Російській Федерації, то їх можна розділити на два періоди, кожному з яких характерна своя форма взаємовідносин:

– «захоплення влади» – кілька фінансово-промислових груп справляють визначальний вплив на державну політику. Ця форма була викликана передусім відсутністю механізмів легального захисту бізнесу на законодавчому та адміністративному рівнях, відповідно фінансово-промислові групи були змушені концентрувати у своїх руках політичну владу з метою одержання прибутків та їх перерозподілу (дана форма превалювала до 2004 року);

– «захоплення бізнесу», що передбачає встановлення контролю над частиною великого бізнесу політиками або чиновниками з метою отримання прибутку. У

цьому разі активно застосовуються тіньові методи лобіювання (домінуюча форма з 2004 року).

У Російській Федерації «захоплення влади» бізнесом стало можливим завдяки формуванню своєрідних «політичних кланів», до яких увійшли політичні діячі, наближені до президентської адміністрації, деякі губернатори, приватні фінансово-промислові групи, що були створені у галузі добувної промисловості, яка перебуває на межі між приватною і державною формами власності. Характерно, що партії у цьому разі не були головним інструментом створення кланів, навпаки, останні створюються часто як протипага партіям і можуть бути мобілізовані проти них (як це сталося у 1996 році під час президентських виборів) [4, с. 304]. Це пов'язано з тим, що в Російській Федерації економічна влада концентрується значною мірою в урядових структурах і особливо в руках Президента. Відповідно фінансово-промислові групи вкрай залежні від наближення до владних структур, адже вони в основному експортують сировину і нафту, а отже залежні від пільгового оподаткування. Хоча в різні часи у «фаворі» Президента перебували різні фінансово-промислові групи, загальна схема залишалася незмінною. При цьому коли В. Путін став Президентом, було заявлено про кінець епохи олігархів, проте вжиті заходи були виключно проти кількох одіозних фігур.

До виборів 1995 року в Російській Федерації комерційні структури вже підійшли достатньо готовими до того, щоб суттєво впливати на їхній результат. Головною прикметою того часу стало не тільки утворення потужних холдингів, за якими стояв уповноважений капітал, а й фінансування ними виборчих об'єднань. Для посилення свого впливу домінуюча група російського бізнесу фінансово підтримувала фактично весь спектр політичних організацій країни. Таким чином ідеологічна складова відійшла на другий план, головним для бізнес-еліти було одержати місце у парламенті. Після виборів до Державної Думи 1995 року влада на практиці переконатися у тому, що фінансова допомога олігархів буде необхідна на президентських виборах 1996 року. Нова бізнес-еліта була мобілізована на підтримку переобрання Б. Сльцина (пізніше те саме відбулося щодо кандидата в Президенти В. Путіна). Враховуючи, що у сферу об'єктивних інтересів більшості фінансово-промислових груп, які інтегрувалися у владу, входило передусім збереження економічних привілеїв та контролю над природною рентою, вони виступали за збереження і політичного status quo. Відповідно російська бізнес-еліта виступала за консервацію режиму, що дав їй багатство і владу. При цьому розвиток внутрішнього споживчого ринку, а отже піднесення загального добробуту громадян для того, щоб збувати власну продукцію в умовах світової конкуренції, особливо не цікавив нові еліти, адже експорт давав надприбутки.

Разом з тим, період президентства в Російській Федерації В. Путіна та, частково, Д.Медведева, мав низку особливостей. По-перше, політична трансформація відбувалася паралельно з частковою економічною трансформацією. По-друге, влада одержала достатній «ресурс легітимності», відповідно зацікавленість у союзниках для влади перестала бути критичною. На перший план вийшло питання концентрації повноважень та усунення найпомітніших конкурентів центральної влади, що позначалося на справах Б.Березовського, М.Ходорковського, В.Гусинського. Однак не виключено, що справу останнього слід розглядати не в контексті протиставлення великого бізнесу державі, а в контексті внутрішньоелітних суперечок, адже у 1998 – 1999 роках В.Гусинський підтримав всередині правлячої еліти ту групу, яка врешті-решт програла. Особливість ситуації з Б.Березовським полягала у тому, що він з бізнесмена фактично перетворився на «чистого» політика, тому, як у разі з В.Гусинським, мова йде більше про внутрішньоелітну боротьбу. У свою чергу М.Ходорковський представляв собою бізнесмена, який намагався, по-перше, позбутися державного контролю, по-друге, впливати на політику в інтересах свого бізнесу.

Політика російської влади по відношенню до В.Гусинського, Б.Березовського та М.Ходорковського серйозно послабила політичні позиції бізнес-еліти, однак лише на початковому етапі президентства В.Путіна. До 2008 року великий бізнес зміг відновити свої позиції у політиці, активно інтегруючись до Державної Думи Російської Федерації. Однак після справи «ЮКОСу» великий бізнес у Росії більше не веде самостійних політичних проектів, а намагається знайти компроміс із владою як на регіональному, так і на федеральному рівнях. В цілому характерні риси нової системи взаємовідносин фінансово-промислових груп та держави в Російській Федерації ґрунтуються на трьох основних постулатах: не апелювати до Заходу під час конфліктів з державою; погоджувати всі відносини між російськими компаніями та західними партнерами з державою; підтримувати владу, коли вона застосовує заходи (у тому числі – силові) проти учасників підприємницького процесу, тобто державні інтереси повинні превалювати над корпоративними [5].

У свою чергу ініціатива в російській економіці перейшла від приватних фінансово-промислових груп до державних. Серед великого бізнесу домінують сім номенклатурно-політичних груп: «Газпром», «Роснафта», акціонери банку «Росія», «Рособоронекспорт», РАТ «РЗД», група О.Деріпаски і група Р.Абрамовича. Отже, на зміну фінансово-політичним групам прийшли державно-номенклатурні альянси. «Газпром», наприклад, знаходиться під контролем «юридичної» групи (Д.Медведев /до обрання Президентом/ і О.Міллер). У свою чергу «Роснафта» управляється основним конкурентом «юристів» – «силовою» групою, лідером якої був заступник голови адміністрації президента І.Сечін. Акціонери банку «Росія», «Рособоронекспорт» і РАТ «РЗД» будують свою політику, опираючись на зв'язки з В.Путіним. Дві групи, представлені приватними власниками, О.Деріпаска і Р.Абрамович, заробили значний адміністративний ресурс, беручи участь у стратегічних державних проектах – таких, як Олімпіада в Сочі або управління дотаційною Чукоткою. Отже, характерною особливістю нової структури взаємовідносин фінансово-промислових груп і держави у Російській Федерації є її орієнтація на Прем'єр-міністра В. Путіна та Президента Д.Медведева, які виступають головними арбітрами при вирішенні спірних питань.

Всі сім корпорацій – ресурсні центри, від яких залежать сценарії зміни влади та забезпечення стабільності, тому Кремль намагається, щоб у них була консолідована позиція, при цьому активно вилучає у недержавного бізнесу «неекономічні» активи (ЗМІ, політичні партії і організації) з метою скорочення їхніх можливостей до самостійної реалізації політичних проектів [6]. Для посилення державного сектору економіки влада активно використовує підконтрольні фінансово-промислові групи та силові структури, які приймають участь у соціальних проектах та реалізують на практиці концепцію «оксамитової реприватизації», розроблену Російською академією державної служби при Президентові Російської Федерації та Академією народного господарства. Суть зазначеної концепції полягає у ринковому поглинанні стратегічних активів у дотаційних регіонах [7, С. 6–7], проте не виключно, що у майбутньому ця процедура буде поширена й на економічно успішні області Російської Федерації. Фінансово-економічна криза дозволила державі розширити свою присутність за рахунок купівлі приватних активів, що належали компаніям, які найбільше постраждали від кризи, а також переходу приватних активів у заставу державним банкам, проте це не набуло масового характеру та не стосувалося стратегічних галузей економіки. У свою чергу приватні російські фінансово-промислові групи зосередили основну увагу на регіонах, намагаючись створити закриті автономні округи (Башкирія, Калмикія тощо).

Таким чином, в Російській Федерації відбулася радикальна зміна політичної поведінки великого бізнесу та його відносин з державою. Якщо у 1990-х роках мова йшла про тиск на державу – лобістський, адміністративний, політичний тощо, то зараз великий бізнес звертається з «проханнями» щодо своїх інтересів до державних структур. Разом з тим, тісна взаємодія бізнесу та держави, лобізм, підтримка обраних бізнес-структур та репресії проти окремих компаній залишилися (проте не в публічній, а у внутрішньокорпоративній сфері).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз російської специфіки взаємовідносин держави та великого капіталу дозволяє зробити висновок, що частина відповідного досвіду може бути у повній мірі використана в Україні. Зокрема, досвід Російської Федерації щодо нормативно-правового забезпечення діяльності фінансово-промислових груп може бути корисним для України, адже попри те, що більшість українських бізнес-груп по відношенню до своєї організаційної структури вживають термін «фінансово-промислова група», відповідна законодава база для повноцінного функціонування ФПГ сьогодні відсутня. Закон України «Про промислово-фінансові групи в Україні», згідно якого до 2002 року було створено лише одну фінансово-промислову групу «Титан», у вересні 2010 року Верховною Радою України був визнаний таким, що втратив чинність. Відповідно, великий капітал в Україні у своєму розвитку не використовує форму офіційних фінансово-промислових груп, що суттєво обмежує його можливості для виходу на міжнародні ринки (в контексті прозорості та відкритості активів), запровадження інноваційних технологій, залучення іноземних інвестицій тощо.

Використання російського досвіду «оксамитової реприватизації» та обмеження політичної діяльності фінансово-промислових груп у вітчизняній державно-управлінській практиці (до чого неодноразово закликали деякі вітчизняні політичні сили), на нашу думку, можливе лише частково. Це пов'язано з тим, що в Російській Федерації відповідну політику влада поводила вкрай непослідовно та сповідувала при цьому принцип «вибіркового застосування» діючого законодавства проти окремих фінансово-промислових груп (хоча претензії були до всіх). Крім того, зазначена політика проводилася не в інтересах всього суспільства та держави, а окремих осіб, які скористалися можливістю розширити свій бізнес за рахунок конкурентів за допомогою силового апарату. Таким чином, сам факт внесення наявної проблеми у публічний простір є позитивним моментом, проте механізми реалізації залишають бажати кращого та неоднозначно були сприйняті світовим співтовариством, що обов'язково повинна врахувати Україна.

У свою чергу імплементація у вітчизняну практику російського досвіду «залучення» великого бізнесу до реалізації різноманітних національних програм та соціальних проектів є небажаною. По-перше, в російському варіанті дане залучення відбувається переважно силовими методами (податкове навантаження, адміністративний тиск у разі невиконання тощо). По-друге, більшість відповідних політик та програм мають відверто іміджево-популярське спрямування та актуалізуються напередодні виборчих кампаній. Крім того, їх виконання пов'язано з численними корупційними явищами. У свою чергу в Україні формування соціально відповідально бізнесу відбувається хоча і повільно, але еволюційним, демократичним шляхом. Тобто ініціатива належить власникам фінансово-промислових груп, які прискіпливо контролюють використання виділених коштів, залучають своїх партнерів (у тому числі зарубіжних), самі визначаються з перспективними напрямками тощо.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямку, то вони пов'язані з необхідністю врахування не лише російського досвіду взаємовідносин

держави та фінансово-промислових груп, але й відповідних практик інших пострадянських країн – Казахстану, Польщі, Угорщини, Чехії тощо.

Список використаних джерел:

1. Предпринимательское (хозяйственное) право. Сборник нормативных актов. – 3-е издание, дополненное, исправленное. – М. : Былина, 1999. – 623 с.
2. Крыштановская О. Анатомия российской элиты / О. Крыштановская. – М. : Захаров, 2005. – 384 с.
3. Паппэ Я. Ш. «Олигархи» : Экономическая хроника, 1992 – 2000 / Я. Ш. Паппэ. – М. : ГУ-ВШЭ, 2000. – 232 с. – С. 19–22.
4. Смілов Д. Структурна корупція моделей фінансування партій : урядовий фаворитизм у Болгарії та Росії / Д. Смілов // Політична корупція перехідної доби / Пер. з англійської / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К. : «К.І.С.», 2004. – XX, 440 с. – С. 287 – 308.
5. Макаркин А. Государство и бизнес: Новые правила игры / А. Макаркин [Электронный ресурс] // Политком.ру. Информационный сайт политических комментариев. – Електронні дані. – Дата доступу: 01.06.2007. – Режим доступу <http://www.politcom.ru/2003/pvz289.php>.
6. Крупный бизнес в России получил прививку дела ЮКОСа – он весь лоялен Кремлю [Электронный ресурс] // Newsru.com. – Електронні дані. – Дата доступу: 01.06.2007. – Режим доступу <http://newsru.com/russia/01jun2007/sevengroups.html>.
7. «Партию для нас олицетворяет силовой блок, который возглавляет Игорь Иванович Сечин». Интервью с главой «Финансгрупп» О.Шварцманом // [Коммерсант. – 2007. – № 221. – С. 6 – 7.](#)

Стаття надійшла до редакції 21 квітня 2011 року.



ТОВ "ДКС Центр"