

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



№ 5, 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 Президентові України

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВО-ПОЛІТИЧНИХ ГРУП ІНТЕРЕСІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті проаналізовано особливості функціонування фінансово-політичних груп інтересів у системі публічної політики в Україні, визначено основні загрози, які містить їх діяльність та подано авторські рекомендації щодо нейтралізації зазначених ризиків.*

**Ключові слова:** фінансово-політичні групи інтересів, держава, влада, публічна політика, лобізм.

*В статье проанализированы особенности функционирования финансово-политических групп интересов в системе публичной политики в Украине, определены основные угрозы, которые содержит их деятельность и предложено авторские рекомендации касательно нейтрализации указанных рисков.*

**Ключевые слова:** финансово-политические группы интересов, государство, власть, публичная политика, лоббизм.

*This article attempts to analyze the functioning peculiarities of financial and political interest groups in the system of public policy in Ukraine, the main threat are specified, which includes their activity, and shows recommendations to neutralize these risks.*

**Key words:** financial and political interest groups, state, public policy, lobbying.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі крім держави на політичне життя суспільства через систему публічної політики впливають й інші інститути, які забезпечують інтереси чисельних соціальних утворень: етносів, класів, різноманітних лобі, професійних, релігійних, територіальних та інших груп населення. Це так звані «групи інтересів», що у структурованому вигляді виступають як формально або неформально «організовані групи осіб, котрі поділяють ті або інші цілі й намагаються впливати на державну політику» [1]. В Україні особливий вплив на вироблення основ внутрішньої та зовнішньої політики мають так звані фінансово-політичні групи інтересів, функціонування яких, по суті, визначає вектори розвитку держави. Вивчення діяльності цих груп дозволяє сформувати адекватне уявлення про головних реальних та потенційних учасників політичного процесу, масштаби їхнього впливу на прийняття соціально-економічних та політичних рішень тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників теорії груп інтересів особливу цінність становлять праці А. Бенті, А. Бруста, А. Джордана, Р. Солсбері, Д. Трумена, Ф. Хайека, Д. Хеллмана, А. Шайо та інших. Серед російських вчених особливої уваги заслуговують дослідження М. Афанасьєва, О. Зудіна, Б. Капустіна, О. Криштановської, В. Макаренка, С. Перегудова, М. Чешкова та інших. Що стосується вітчизняних науковців, то особливу цінність мають напрацювання в галузі теорії інтересів (у тому числі в контексті функціонування фінансово-політичних груп впливу), здійснені В. Куценком, В. Сіренком, Г. Касьяновим, О. Дергачовим, І. Курасом, Ф. Рудичем, О. Лісничуком, О. Пасхавером, С. Телешуном.

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

**Мета даної статті** полягає у з'ясуванні особливостей функціонування фінансово-політичних груп інтересів у системі публічної політики в Україні, визначенні основних загроз, які містить їх діяльність та розробці авторських рекомендацій щодо нейтралізації зазначених ризиків.

**Виклад основного матеріалу.** У вітчизняному політичному дискурсі поняття «група інтересів» трактується дуже широко – починаючи від розуміння цього явища як функціонування виключно груп тіншового впливу до ототожнення з різноманітними суспільними групами. Значною мірою це пов'язано з тим, що у політичному процесі суспільств перехідного типу, до яких відноситься й Україна, домінують специфічні суб'єкти, які в цілому представляють групові інтереси, але відрізняються від груп, що формуються довкола спільних ознак. Це так звані rent-seeking, тобто групи, що шукають шляхів збагачення, займаючись політичним лихварством та отримують прибутки без участі в оновленні та відтворенні ресурсів [2, с. 44; 3, с. 35]. Важливим чинником існування подібних груп є наявність системи клієнтелізму, що існує, зокрема, і в розвинутих країнах [4, с. 150], а не лише суспільствах перехідного типу. В Україні до цієї групи політичних акторів належать фінансово-політичні групи.

На момент, коли Україна здобула незалежність, національно-демократична контреліта виявилася не готовою запропонувати нові правила гри і висунути своїх представників на найвищі державні посади. Як наслідок, і законодавча, і виконавча гілки влади фактично опинилися під контролем старої еліти, яка перенесла свої методи управління і прийняття рішень у нову державу. Відтак виник феномен, який традиційно називають «партія влади» – своєрідний сплав представників екс-партійної, екс-комсомольської, господарської, управлінської номенклатури, до яких додалися верхні шари колишніх «чеховиків», частково – радянських підпільних ділків та нові бізнесмени, інтегровані в державну систему розподілу матеріальних ресурсів [5, с. 22–23]. Саме в цьому полягала головна відмінність від країн Західної та, частково, Центральної Європи, в яких бізнес-еліта сформувалася на основі представників малого та середнього бізнесу. Показово, що ця «партія влади» не була однорідною, в її середині були різні фінансово-промислові групи, що сформувалися внаслідок установа великими бізнес-угрупованнями контролю над певними сегментами промисловості через систему політико-адміністративного патронажу. Великі фінансово-промислові групи в середині 1990-х років вдалися до легалізації своєї діяльності та почали формувати свою власну офіційну систему взаємовідносин з владою. В Україні було сформовано дві групи інтересів – специфічні інтереси корумпованого чиновництва та нового великого капіталу, що прагнув забезпечити собі тіншову ренту. Між цими двома домінуючими групами інтересів виникла система взаємовідносин, яку спочатку журналісти, а згодом і аналітики почали називати олігархічною системою [6, с. 13].

Стосовно діяльності фінансово-політичних груп інтересів країн колишнього СРСР у ЗМІ та наукових дослідженнях часто застосовуються терміни «олігархія», «олігарх», «олігархізація», доцільність застосування яких, на нашу думку, поступово втрачає свою актуальність. Згідно з класичним визначенням «олігархія» – політичне та економічне панування невеликої групи людей [7, с. 231]. Явище олігархії не є унікальним, характерним виключно для України або Російської Федерації. Зокрема, А. Шлейфер відзначав, що поява олігархів характерна для будь-якої країни з середнім рівнем прибутків на душу населення або ряду західних країн [8, с. 152]. У Латинській Америці питання обмеження влади олігархів є обов'язковим для економічних програм більшості лівих партій та рухів. У порівняльній політології є індекс концентрації економічної влади Ванганена, який певною мірою можна вважати індексом олігархізації суспільства, адже він характеризує рівень контролю окремих монополістів над економічними ресурсами країни. Вперше термін «олігархія» щодо сучасних великих власників у Російській Федерації – бізнес-еліти – застосував у листопаді 1996 року О. Солженіцин. Що стосується України, то термін «олігархія» вживається в основному в опозиційному політичному дискурсі. Нині олігархія згадується як обов'язковий активний учасник фактично всіх політичних подій.

Застосування понять «олігархи», «олігархія» та «олігархізація» передусім стосуються режиму, ніж форми правління [9, с. 32]. З політологічної точки зору

олігархи є можновладцями, які використовують монополізовані ними сектори економіки для концентрації у своїх руках політичної влади, а останню – для подальшого збагачення. При цьому дані процеси супроводжують такі явища, як тотальна корупція та прояви непитизму. Олігархи сьогодні являють собою окрему елітну групу ділового співтовариства, вплив якої є визначальним для розвитку всього суспільства. Виходячи з цього, їхні відносини з державною владою є двозначними. З одного боку, олігархи, як функціональна еліта, мають реальну можливість домагатися поставлених завдань (здійснювати владу). З іншого боку, вони по суті позбавлені владних привілеїв, тобто не є інститутом влади. Виходячи з цього влада олігархів, про яку багато говорять ЗМІ, є ситуативною, її функціонування залежить від багатьох чинників, головними з яких на початковому етапі були персональні якості та амбіції. При цьому система олігархічних груп інтересу характеризується незалежним функціонуванням громадського і державного секторів. Соціум виявляється розділеним на дві частини: тих, хто має доступ до центрів прийняття політичних рішень (в Україні – це, на нашу думку, не більше 2–3 % населення), і тих, хто не може цього зробити – так званих соціальних аутсайдерів, які становлять решту населення. Стабільність подібної системи ґрунтується, по-перше, на автономному існуванні двох частин соціуму, при якому соціальні аутсайвери час від часу отримують різноманітні пільги та додаткові соціальні виплати, по-друге, на принципах «нормативної демократії», яка часто передбачає наявність такого явища, як «вибори без вибору», по-третє, на обмеженому існуванні інститутів громадянського суспільства, точніше їх імітації. Сьогодні у пострадянських країнах, беручи до уваги роль великих фінансово-політичних груп інтересів, на нашу думку, доцільніше вживати термін «олігархічні групи», тобто відійти від персоналізації явища олігархії.

Фінансово-політичні групи інтересів, як головні суб'єкти політичного процесу в Україні, активно практикують неопублічні методи впливу на прийняття владних рішень, передусім через монополізацію контролю над системою державного управління, нав'язуючи їй феномен тіньової економіки, явища корупції та систему кулуарного лобізму.

Діяльність цих корпоративних об'єднань характеризується наступними ознаками:

- контроль над промисловими та фінансовими активами;
- управління фінансовими потоками через власний банк;
- наявність власної депутатської фракції (або групи депутатів) у вищому законодавчому органі країни, яка виступає головним лобістом інтересів фінансово-промислової групи;

- делегування своїх представників у структуру виконавчої та, іноді, судової влади;
- вплив на редакційну політику засобів масової інформації загальнодержавного масштабу.

Крім того, фінансово-політичні групи інтересів, як правило, визначають розвиток однієї або навіть кількох партій, які, по суті, виступають їхніми політичними надбудовами, професійних та ділових товариств тощо, тобто, значною мірою перебирають на себе представлення інтересів інших груп, сформованих за професійними, класовими, почасти етнічними ознаками, адже організований вплив останніх є незначним і неадекватним їх потенціалу.

Механізми впливу фінансово-політичних груп інтересів на вироблення основ внутрішньої та зовнішньої політики втілюються за допомогою різноманітних механізмів та методів, основними з яких є наступні:

- особиста та відкрита участь підприємців у виборах;
- створення політичних партій і громадських рухів, їх подальше фінансування та перетворення на знаряддя лобізму власних інтересів;
- забезпечення політичних зв'язків для впливу на процес прийняття політичних рішень;
- пряий підкуп чиновників;
- «купівля» посад у структурах виконавчої влади;
- організація різноманітних політичних акцій.

Найбільш складною, нестійкою та неструктурованою є політична взаємодія фінансово-політичних груп на рівні президентської вертикалі влади. Багато в чому це пов'язано з тим гіпертрофованим значенням, що відіграє там адміністративний ресурс. Однак сьогодні досить стійкою є тенденція переходу до більш відкритої та збалансованої моделі взаємодії Президента і його адміністрації з фінансово-політичними групами, що передбачає відкритість і прозорість. Разом з тим, поки що немає підстав вважати, що адміністративний ресурс втратив своє значення. Певна частина фінансово-політичних груп не просто лобіює свої інтереси, а й інтегрується в ті сфери, де визначається стратегія суспільно-політичного розвитку країни, тобто відіграє роль груп впливу.

На рівні уряду система відносин фінансово-політичних груп і влади також перебуває в стані постійної трансформації, причому одним з найістотніших чинників останньої є зміни в локальній структурі уряду. З одного боку, значення галузевого лобізму як основної форми представництва інтересів у виконавчій владі істотно знизилося (або набуло локальних форм). З іншого боку, лобізм провідних фінансово-політичних груп перемістився на вищий рівень. Зокрема, суттєво зросла роль «колективного» лобіювання.

Що стосується взаємодії фінансово-політичних груп інтересів та влади на рівні парламенту, то останній вже давно став полем, де галузевий і корпоративний капітал веде активну лобістську діяльність. Правда, на відміну від органів виконавчої влади, тут спостерігається виразна тенденція до безпосереднього представництва інтересів окремих фінансово-політичних груп. Зростає пряма участь фінансово-політичних груп і в самому процесі парламентських виборів. Тому тенденцією до «корпоративізації» партійно-політичного представництва найближчим часом слід розглядати як основну.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Нейтралізація можливих загроз, викликаних домінуванням специфічних груп інтересів у вітчизняному політичному просторі та системі публічної політики, на нашу думку, передусім вимагає оптимізації системи політичного представництва суспільних інтересів, що передбачає:

- вдосконалення політико-правових засад функціонування груп інтересів та груп тиску органами державної влади у контексті формування основ громадянського суспільства;
- визначення та запровадження на практиці основних складових модерної моделі взаємовідносин громадянського суспільства та держави (державний корпоративізм), яка забезпечує стабільний соціально-економічний розвиток країни;
- сприяння становленню та розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні;
- реформування державної служби у контексті обов'язкового запровадження основних принципів публічної політики – зокрема, визначення таких понять як конфлікт інтересів та лобіювання;
- легалізацію системи лобізму в Україні;
- посилення боротьби з корупцією на всіх рівнях;
- створення умов для більш інтенсивного формування основ громадянського суспільства, зокрема більш активне залучення недержавних організацій до вироблення основ публічної політики та управління, посилення їх експертно-аналітичної участі у процесах прийняття стратегічних рішень державного характеру;
- удосконалення судової системи як головного механізму суспільного контролю та каналу комунікації між владою та суспільством;
- посилення ролі місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи та розширення прав місцевих громад.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямку, то вони пов'язані з необхідністю подальшого дослідження механізмів впливу фінансово-політичних груп впливу на публічну політику з метою мінімізації негативних наслідків від зазначеного впливу, легалізації лобізму тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Эллен Х. Роль групп лиц, объединенных общими интересами [Электронный ресурс] / Х. Эллен // Все о США. – Электронні дані. – Дата доступу: 01.07.2007. – Режим доступу <http://www.infousa.ru/government/dmpaper9.htm>.
2. De Spiegelires S. Level and Units of Analysis in Post-Soviet Studies / S. de Spiegelires // Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of Former Soviet Union. – Baden-Baden, 1995. – P. 43–82.
3. Aslund A. Reform vs. «Rent-seeking» in Russia's Economic transformation / A. Aslund // Transition. – 1996. – № 2. – P. 32–55.
4. Lemarchand R. Political Clientelism and Development : A Preliminary Analysis / R. Lemarchand, K. Legg // Comparative Politics. – 1972. – Vol. 4, № 2. – P. 149–178.
5. Больові точки української демократії. Розподіл повноважень між гілками влади у трикутнику «президент – парламент – уряд» // «Больові точки» української демократії. – К. : 2002. – С. 18–28.
6. Пасхавер О. Й. Світовий досвід для України : взаємовідносини великого капіталу з владою і суспільством / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеева. – К. : Центр економічного розвитку, 2007. – 68 с.
7. Олігархія // Політологічний енциклопедичний словник : Навч. посібник для студ. вузів / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / [Ю. С. Шемшученко (ред.), В. П. Горбатенко (упоряд.), В. Д. Бабкін (ред.), А. Г. Саприкін (упоряд.)]. – К. : Генеза, 1997. – 395 с.
8. Shleifer A. A Normal Country : Russia after communism / A. Shleifer // *The Journal of Economic Perspectives*. – 2005. – Vol. 19, № 1. – P. 151–174.

9. Колодій А. «Олігархи» й «олігархія» : зміст понять та українська політична дійсність / А. Колодій // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. – 2001. – Вип. 19. – С.31–35.

*Стаття надійшла до редакції 10 травня 2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"