

Світлана Брехаря

СИСТЕМА ВЗАЄМОВІДНОСИН ВЛАДИ І БІЗНЕСУ  
В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

*У статті аналізується система відносин між державою і бізнесом у сучасній Україні: інституції, комунікаційні канали і механізми взаємодії*

**Ключові слова:** уряд, бізнес, взаємодія.

*Brekharya S. The system of interrelation of government and business in modern Ukraine. The article analyses the system of relations between the state and business in modern Ukraine: institutions, communication channels and mechanisms of interaction*

**Key words:** government, business, interaction.

Як демонструє історичний досвід, немає єдиної ефективної схеми відносин влади і бізнесу на всі часи. Так, наприклад, в умовах Великої депресії значну роль для виходу США з кризи зіграв «новий курс Рузвельта», основною ідеєю якого було втручання держави в усі сфери життя суспільства, зокрема у виробництво і відносини між підприємцями. В інші історичні моменти, як показує досвід, модель співпраці влади і бізнесу є найважливішим чинником, який впливає на розвиток економічної системи, стимулює науково-технічний прогрес. Між тим, якщо говорити про три основні схеми взаємовідносин влади та бізнесу, то необхідно виокремлювати три основні моделі: модель взаємодії влади та бізнесу, модель обмеження впливу бізнесу на владу, а також модель управління державою в інтересах бізнесу.

У нашому матеріалі досліджуються механізми відносин влади і бізнесу в Україні. Особливістю дослідження є використання системного підходу в ході аналізу відносин влади і бізнесу. У подальшому ми розглядаємо взаємодію влади та бізнесу як систему інститутів (формальних і неформальних), що функціонують як з метою представництва інтересів бізнесу у владі, так і для регулювання діяльності бізнесу, формування умов для його розвитку.

Отже, виходячи з попереднього положення, констатуємо, що в системі відносин влади та бізнесу задіяно дві групи формальних інститутів: до першої групи слід віднести галузеві організації, об'єднання, бізнес-асоціації, основною метою діяльності яких є представництво інтересів бізнесу у владі; до другої – державні інститути (комітети у справах підприємництва, комісії, контролюючі органи тощо), а також консультаційно-дорадчі органи, створені за ініціативи держави та орієнтовані на консультації з бізнесом, експертизу, обговорення законодавчих ініціатив, розробку правил гри економічних агентів на ринку. Група неформальних інституцій включає звичаї, моральні цінності, релігійні переконання, історичну пам'ять, ментальність, характерні для тієї чи іншої держави.

При цьому необхідно також говорити про існування інститутів, які не беруть безпосередньої участі у процесі представництва інтересів бізнесу, але здатні чинити опосередкований вплив на інститути влади. Йдеться про благодійні організації, які фінансуються бізнесом і покликані вирішувати соціальні проблеми загальнонаціонального масштабу. Особливий вплив подібні благодійні організації здійснюють в умовах дефектних демократій, в яких часто публічна співпраця влади та бізнесу зосереджена виключно в соціальній сфері – влада акцентує увагу на проблемних моментах, а капітал як спонсор береться за їх вирішення. При цьому домовленості про політичні та економічні правила гри залишаються в тіні.

Тип відносин між державою та бізнесом є функцією, яка залежить як від економічних, так і від політичних чинників. На характері взаємодії влади та бізнесу передусім позначаються національні особливості економічної системи. Йдеться про три типи моделей капіталістичних систем: ліберальна ринкова економіка (держави не виконує активної ролі), координована ринкова економіка (держави відіграє активну, але непрямую роль), ринкова економіка, що перебуває під впливом держави (у недалекому минулому держава відігравала активну та безпосередню роль у регулюванні економіки). До політичних чинників слід віднести інституціональні особливості політичної системи, а також політичний режим як систему методів, форм і способів функціонування політичної влади.

Саме політичний режим як спосіб функціонування державної влади здійснює домінуючий вплив на формат взаємин влади і бізнесу. Так, в автократичних державах центральним елементом системи взаємовідносин влади і бізнесу є постать політичного лідера, з інтересами якої бізнес змушений узгоджувати всі свої дії. В дефектних демократіях переважають неформальні режими тиску, поширена корупція і клієнтелізм. У конституційно-правових демократіях процес взаємодії бізнесу і влади максимально інституціалізований і формалізований, задіяні прозорі механізми взаємодії – консультації представників влади та бізнесу, незалежна експертиза проектів нормативно-правових актів бізнес-експертами, підготовка і внесення пропозицій з приводу реалізації тих чи інших напрямів державної політики.

Отже, надалі наша увага буде зосереджена на процесі взаємодії влади і бізнесу в Україні, яка є одним із прикладів дефектної демократії – політичного режиму, в межах якого домінують неформальні механізми взаємодії влади і бізнесу. Експерти фонду Бертельсман основним «дефектом» української демократії називають незбалансованість гілок влади, постійний конфлікт навколо конституційних повноважень, а також, часто-густо, прийняття політичних рішень на основі неформальних домовленостей владних еліт [1].

Незважаючи на те, що в Україні формується інституціональний каркас системи взаємодії влади та бізнесу, неформальні практики взаємовідносин залишаються запитаними. Так, за оцінками Transparency International Україна у 2010 році посіла 134 місце серед 178 країн за Річним Індексом Сприйняття корупції [2]. Методи тіньового лобювання власних інтересів найбільш активно використовуються бізнес-елітою під час бюджетного і приватизаційного (реприватизаційного) процесів – як показує спостереження, бізнес-групи надають фінансову і політичну підтримку тим політичним силам і акторам, які забезпечують їм державний патронат під час придбання об'єктів державної власності. Прикладом тому можуть служити закриті приватизаційні конкурси, умови яких виписувалися під конкретного покупця («Криворіжсталь», «Укррудпром» і т.д.).

Разом з тим, співпраця влади і бізнесу в соціальній сфері, коли влада акцентує увагу на проблемних моментах суспільства, а капітал як спонсор береться за їх вирішення, може викликати питання з приводу відвертості і прозорості взаємовідносин влади і бізнесу. Один із дослідників взаємовідносин влади і бізнесу Сергій Телешун також акцентує увагу на тому, що влада і бізнес, виводячи в площину публічності співпрацю на соціальній ниві, домовленості про правила політичної і економічної гри залишають в тіні [3].

Формат відносин влади і бізнесу в Україні істотно змінюється після приходу в 2010 році до влади Віктора Януковича.

В цей період ліквідовано ряд структур, що виконували роль каналів комунікації бізнесу з владою як на рівні малого та середнього бізнесу, так і великого капіталу. По-перше, в рамках адміністративної реформи було прийнято рішення про ліквідацію Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва (Указ президента № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»). Згодом стає відомо, що орган буде існувати, але не як незалежна самостійна одиниця, а як департамент при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі. Таким чином, внаслідок адміністративної реформи відомство де-юре втратило незалежність, а представники малого та середнього бізнесу – потенційний канал впливу на законотворчу діяльність у сфері підприємництва. Нагадаємо, що Згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до функцій і повноважень комітету належало прогнозування та створення умов для розвитку підприємництва, вдосконалення законодавчого регулювання і забезпечення функції контролю у сфері підприємництва. Для виконання цих завдань Держкомпідприємництва мав право призупиняти рішення центральних та місцевих органів виконавчої влади, що створювали бар'єри для вільного розвитку підприємництва.

По-друге, Постановою Кабміну № 397 від 2 червня 2010 року ліквідовано Раду інвесторів при Кабміні, створену у 2007 році. Згідно з положенням про Раду інвесторів основними функціями цієї структури були підготовка пропозицій щодо формування державної інвестиційної

політики; проведення аналізу та підготовка прогнозової економічної оцінки впливу виконання рішень Кабінету Міністрів України на розвиток інвестиційної діяльності; виявлення перешкод у діяльності інвесторів, підготовка обґрунтованих пропозицій щодо їх подолання; участь під час проведення експертизи проектів окремих нормативно-правових актів, що стосуються інвестиційної діяльності або впливають на інвестиційний клімат.

Консультативну раду з питань іноземних інвестицій реорганізовано у Раду вітчизняних та закордонних інвесторів при Президенті України (Указ Президента від 1 вересня 2010 № 892/2010). Аналізуючи склад Ради, ми маємо говорити про те, що інтереси бізнесу представлено в структурі нерівномірно. Так, від України в раду входять два народні депутати фракції Партії регіонів Рінат Ахметов і В'ячеслав Богуслаєв, Вадим Новінський (партнер по бізнесу Ріната Ахметова), Олександр Ярославський, Дмитро Фірташ, Віктор Пінчук і голова правління державного банку Укрексімбанк Микола Удовиченко. Представників бізнесу, які свого часу підтримували політичних опонентів ПР (Тарута, Гайдук, Порошенко, Коломойський, Боголюбов, Жеваго та ін.), в Раду не включено.

Потенційний канал представництва бізнес-інтересів, який може сьогодні активно використовуватися асоціаціями бізнесу – це громадські ради, утворені при Кабміні, центральних і місцевих органах виконавчої влади з метою здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, забезпечення прозорості діяльності цих структур. Як показує аналіз складів громадських рад, у них активно присутні члени галузевих об'єднань бізнесу. Так, наприклад, у складі громадської ради при Міністерстві промислової політики присутні близько двадцяти представників вітчизняних промислових компаній і бізнес-асоціацій, членами громадської ради при Мінагрополітики є близько тридцяти представників аграрного бізнесу. Аналогічна ситуація спостерігається і в інших громадських радах.

Нормативно-правова база, що регулює відносини влади і бізнесу, також зазнала змін у 2010 році. Верховною Радою був ухвалений Закон про державно-приватне партнерство. Закон визначає базові принципи співпраці між

державою і бізнесом, встановлює необхідність справедливого розподілу ризиків між державним і приватним інвестором у реалізації проектів.

Крім того, в планах уряду – впровадження принципу «єдиного вікна», що передбачає отримання бізнесом усіх дозволів в одній інстанції і покликаний скоротити бюрократичну тяганину.

Разом з тим, прозорість взаємодії влади і бізнесу в Україні залишається під питанням – бізнес активно використовує неформальні важелі впливу на владу. Цей факт зумовлений низкою причин. Перша з них – історичний спадок. Саме неформальні правила були підґрунтям для погодження інтересів суб'єктів господарювання у пізній радянській економіці. Тому в пострадянських державах інституціональні реформи багато в чому не спрацьовують, а політичні актори «не приймають їх як реформи правил, а обирають альтернативні типи координації взаємодії між державними й недержавними партнерами (у т.ч. між собою)» [4, с. 207-232] .

Друга причина – щоразу зі зміною лідера в країні суспільству пропонується нова конструкція системи взаємодії влади і бізнесу, вносяться зміни в механізми і канали комунікації названих суб'єктів. Відсутність чіткої регламентованої правом схеми взаємодії провокує високий ступінь залежності бізнесу від суб'єктивного чинника влади. Третя причина – несформований в Україні інститут морально-етичних норм, що сприяла б прозорості співпраці бізнесу і влади. На сьогодні ми маємо констатувати, що передумови для формування таких норм відсутні. З одного боку, відсутня політична воля – наміри влади впровадити такі цінності, з іншого – відсутня мотивація громадян керуватися принципами прозорості і добросовісної конкуренції в бізнес-діяльності.

Ряд об'єктивних показників дозволяє зробити висновок про те, що економічна політика влади орієнтована передусім на великий бізнес, але не на малий і середній сегменти. Так, згідно зі статистичною довідкою ДПА у 2011 році кількість створених фізичних осіб-підприємців, приватних підприємств і товариств із обмеженою відповідальністю значно зменшилася, порівняно з 2010 роком, а припинених суб'єктів господарювання – значно збільшилося. У січні –

березні 2011 року, після прийняття Податкового кодексу, кількість створених фізичних осіб – підприємців в Україні скоротилася на 30% порівняно з січнем – березнем 2010 року. Водночас, закрити свій бізнес вирішили на 36% більше фізосіб, ніж в аналогічному періоді 2010 року. Всього за перші три місяці 2011 року 56 613 приватних підприємців припинили свою діяльність [5].

Разом з тим, за версією Форбс, вітчизняні капіталісти значно збільшили свої статки: Рінат Ахметов потроїв свій капітал, посівши 39 позицію з 16 млрд доларів – рік тому його статок становив 5,8 млрд, Віктор Пінчук зайняв 336 сходинку рейтингу з 3,3 млрд. долара, рік тому – 3,1 млрд. Ігор Коломойський – 459-й у рейтингу Форбс зі статком 2,5 млрд долара, рік тому – 2 млрд [6].

Загалом, якщо розглядати процес взаємодії влади та бізнесу в рамках комунікаційної парадигми (оскільки будь-яка взаємодія є передусім комунікацією), то найбільш чітко істотні риси та внутрішні зв'язки механізму взаємодії будуть описані за допомогою комунікаційної моделі Лассуелла. Для взаємодії влади та бізнесу в умовах дефектної демократії модель Лассуелла матиме такий вигляд:

Дефектна парадигма	хто	галузеві організації бізнесу, окремі підприємства, ФПГ
	що	- інтереси галузі (у разі взаємодії, опосередкованої інститутами); інтереси окремих підприємств, ФПГ (у разі індивідуального лобювання)
	кому	органи влади, окремі чиновники
	канали	домінують неформальні практики і канали взаємодії
	ефект	отримання преференцій

На сьогодні ми повинні констатувати, що в Україні ще остаточно не сформувався ані інституційний каркас, який би створив передумови для формалізації взаємин влади й бізнесу, ані інститут правових і морально-етичних норм, які б сприяли максимально прозорій участі бізнес-еліти в політичних рішеннях, що впливають на економічний розвиток країни. Отже, нині відносини влади і бізнесу в Україні вимагають чіткої правової регламентації, крім того необхідно прийняти закон про відповідальність чинов-

ників. По-перше, це дозволить мінімізувати вірогідність виникнення так званого конфлікту інтересів (впливу особистих або корпоративних інтересів на ухвалення рішень держслужбовцями), запобігти корупції. По-друге – сприятиме створенню рівних умов для бізнесу.

Разом з тим, необхідно зауважити, що ефективні механізми взаємодії влади і бізнесу в Україні існують. Але держава не є архітектором і модератором цих механізмів. Так, наприклад, ефективно діють механізми, правова регламентація яких привнесена ззовні (обумовлена тим, що Україна має статус члена СОТ). У цьому разі йдеться про співпрацю влади і бізнесу в питаннях захисту інтересів українських виробників на зовнішніх ринках. Так, за зверненням представників бізнесу Мінекономіки провело переговори, результатом яких стало скасування дискримінаційних ставок акцизу (Грузія) та єдиного податку (Вірменія) на тютюнові вироби. Крім того, і сам бізнес створює базу для конструктивного діалогу з владою. Як приклад ініціатив бізнесу, можна навести «Український Саміт», що був проведений навесні 2011 The Economist Group, що зібрав представників українського бізнесу і уряду з метою створення діалогу влади і бізнесу. Разом з тим, саме держава, яка має бути гарантом суспільних інтересів, повинна ініціювати діалог з представниками бізнесу як з експертами з економічних питань, створювати інституційний каркас для реалізації механізмів взаємодії, результатом чого має стати досягнення суспільного компромісу.

---

1. Украина имеет дефектную демократию – эксперты // Украинская правда. – 20 февраля 2008. <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2008/02/20/4433927>

2. Україна посіла 134 місце за рівнем корупції // Дзеркало тижня. – 26 жовтня 2010. <http://dt.ua/articles/67676>

3. Телешун С. Шлюб з розрахунку: український бізнес і політика // Політичний менеджмент. – 2008. – №2

4. Brie M., Stykow P. 1995. Regionale Akteurskoordinierung im russischen Transformationsprozess // Wollmann H., Wiesenthal H., Boenker F. Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs. – Leviathan Sonderheft, p. 207–232



5. ДПАУ таки визнала, що Податковий кодекс таки задавив малий бізнес // Економічна правда. – 15 квітня 2011. <http://www.epravda.com.ua/news/2011/04/15/282949/>

6. Рейтинг Форбс: Ахметов увеличил свое состояние почти в три раза // Дело. – 11 марта 2011.