

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

І. В. РЕЙТЕРОВИЧ

GR-ТЕХНОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*Курс лекцій
для освітнього ступеня «Магістр»
за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування»
Освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність»
Освітня програма «Публічний аудит»*



Київ – 2026

*Рекомендовано до друку Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 6 від 30 грудня 2025 року)*

Рецензенти:

Л. В. Гонюкова, доктор наук з державного управління, професор (Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка);

Т. Г. Купрій, кандидат історичних наук, доцент (Київський столичний університет імені Бориса Грінченка).

Рейтерович І. В.

GR-технології в публічному управлінні: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність», освітня програма «Публічний аудит». Київ: ННІПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2026. 50 с.

Курс лекцій розкриває теоретико-методологічні та практичні питання сутності та значення Government Relations як специфічної форми суспільної взаємодії, особливості формування та розвитку GR-технологій в публічному управлінні, а також проблеми та перспективи розвитку Government Relations на сучасному етапі.

Призначено для підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, які навчаються за освітньо-науковою та освітньо-професійною програмами «Парламентаризм та парламентська діяльність», «Публічний аудит» спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування», а також студентів та аспірантів інших закладів вищої освіти, які вивчають політико-управлінські науки, політиків-практиків, експертів, аналітиків, а також усіх, хто не лише цікавиться проблемами сучасної політики та управління, але й прагне їх розв'язувати.

УДК 351:323.2

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
 ЧАСТИНА 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЗВ'ЯЗКІВ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (GOVERNMENT RELATIONS).....	5
 ЛЕКЦІЯ 1. GOVERNMENT RELATIONS, PUBLIC RELATIONS, PUBLIC AFFAIRS ТА ЛОБІЗМ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ	5
1.1. СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ GOVERNMENT RELATIONS	5
1.2. СОЦІАЛЬНИЙ ЗМІСТ, ФУНКЦІЇ ТА СУБ'ЄКТИ GOVERNMENT RELATIONS	7
ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ НА СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТТЯХ.....	9
 ЛЕКЦІЯ 2. УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ОСНОВА GOVERNMENT RELATIONS	10
2.1. ЗМІСТ ТА ГРУПОВИЙ ВИМІР ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНІ	10
2.2. ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ГРУП ІНТЕРЕСІВ	14
2.3. МЕХАНІЗМИ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	20
ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ НА СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТТЯХ....	26
 ЧАСТИНА 2	
СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ GOVERNMENT RELATIONS В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	27
 ЛЕКЦІЯ 3. ЛОБІЗМ, ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БІЗНЕСУ ЯК ТЕХНОЛОГІЇ GOVERNMENT RELATIONS....	27
3.1. ЛОБІЗМ ЯК КЛЮЧОВА ТЕХНОЛОГІЇ GOVERNMENT RELATIONS	27
3.2. ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	33
3.3. СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БІЗНЕСУ ЯК СПЕЦИФІЧНА ТЕХНОЛОГІЯ GOVERNMENT RELATIONS.....	36
ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ НА СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТТЯХ....	39
 ЛЕКЦІЯ 4. GOVERNMENT RELATIONS ЯК ВИД ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	40
4.1. ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ GR-ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ	40
4.2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ GR-СТРУКТУР	42
ПИТАННЯ ДЛЯ ПОВТОРЕННЯ ТА ОБГОВОРЕННЯ НА СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТТЯХ....	44
ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ	45
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	46

ПЕРЕДМОВА

В останні десятиліття у взаємовідносинах між державою, інститутами громадянського суспільства та бізнесом відбулися суттєві зміни, зумовлені кількома ключовими чинниками.

По-перше, з огляду на стрімкість соціально-економічних, політичних і культурних трансформацій держава не завжди встигає своєчасно реагувати на новітні виклики як глобального, так і національного масштабу та належним чином виконувати свої зобов'язання, передусім у соціальній сфері. Водночас приватний сектор також виявився не повністю готовим до змін у глобальній економіці, спричинених загостренням політичних і соціальних проблем.

По-друге, стрімко зростає рівень політичної та громадянської культури, формуються принципово нові форми суспільної взаємодії, в основі яких лежить принцип загальної взаємозалежності.

Нарешті, по-третє, відбувається формування нових груп інтересів (зокрема внаслідок ускладнення соціальної структури суспільства), які поряд із державою та політичними партіями стають активними суб'єктами політичних процесів.

Вищезазначені процеси зумовили появу абсолютно нових форм суспільної взаємодії, результатом яких є публічна політика (public policy). Остання являє собою політику органів публічного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань. У цьому контексті новим інструментом функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики стає Government Relations (зв'язки з урядовими структурами, зв'язки з державою), що дають змогу посилити кваліфіковану громадську участь у процесі прийняття політико-управлінських рішень на різних рівнях.

Саме тому вивчення навчальної дисципліни «GR-технології в публічному управлінні» є важливою складовою підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти, які навчаються за освітньо-науковими та освітньо-професійними програмами «Парламентаризм та парламентська діяльність», «Публічний аудит» спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування».

Метою дисципліни «GR-технології в публічному управлінні» є забезпечення студентів систематизованими знаннями про сутність та значення Government Relations як специфічної форми суспільної взаємодії, визначення особливостей формування й розвитку GR-технологій у публічному управлінні, аналіз основних проблем та перспективних напрямів розвитку Government Relations на сучасному етапі.

Успішному досягненню зазначеної мети і має слугувати курс лекцій «GR-технології в публічному управлінні», який складається із двох змістових частин.

Перша частина – «Теоретико-методологічні засади дослідження інституціоналізації зв'язків з органами державної влади (Government Relations)» – дає змогу сформувати у студента сукупність знань про теоретико-методологічні підходи до дослідження зв'язків з органами державної влади, проблеми співвідношення понять Government Relations, Public Relations, Public affairs та лобізм, ключових суб'єктів Government Relations.

Друга частина – «Сучасні механізми та технології Government Relations в публічному управлінні» – зосереджує увагу студентів на лобізмі як особливій технології Government Relations, публічно-приватному партнерстві, соціальній відповідальності бізнесу як специфічних механізмах Government Relations, а також основних напрямках підвищення ефективності механізмів Government Relations в Україні.

Після кожної лекції подаються питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях, а наприкінці курсу міститься орієнтовний перелік питань до іспиту, а також список рекомендованої та використаної літератури.

ЧАСТИНА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЗВ'ЯЗКІВ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (GOVERNMENT RELATIONS)

ЛЕКЦІЯ 1. Government Relations, Public Relations, Public affairs та лобізм: проблеми співвідношення понять

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

1.1. *Сутність та особливості предметного поля Government Relations.*

1.2. *Соціальний зміст, функції та суб'єкти Government Relations.*

1.1. Сутність та особливості предметного поля Government Relations

В країнах ЄС та США механізми й технології Government Relations (GR) бізнес почав застосовувати, починаючи з 70-х років XX століття. Ці функції були покладені на GR-департаменти, які, наприклад, від початку були створені у структурі великих корпорацій для боротьби з новим соціальним законодавством (зокрема, у США). Від початку свого існування їх головним завданням був захист автономії корпорації, проте пізніше вони почали відповідати за взаємовідносини з органами державної влади, причому не лише на федеральному, але й на місцевому рівнях [66, с. 59]. Водночас поступово великий бізнес почав виділяти кошти на формування та реалізацію соціальних програм, спрямованих на підтримку освіти, охорони здоров'я, мистецтва.

Механізми GR виникали в країнах західної демократії, де взаємодія бізнесу та влади вимагала оптимізації, у тому числі за рахунок розвитку неформальних контактів між ними. Однак слід зазначити, що арсенал інструментів GR у цих країнах від початку був суттєво обмежений, чому сприяло, по-перше, жорстке антикорупційне законодавство. Відповідно корупційна складова GR досить швидко набула виключно тіньового характеру та була витіснена у кримінальну сферу.

По-друге, в англо-американській політико-правовій культурі важливу роль завжди відігравали ліберальні принципи, а класичний лібералізм передбачає насамперед автономію особистості в контексті її взаємодії з державою.

По-третє, в ЄС та США бізнес і громадські організації значну увагу приділяють роботі із законодавчою гілкою влади (хоча «розпорошеність» депутатського корпусу вимагає дуже кропіткої й не завжди результативної роботи). Саме звідси походить майже виняткова ставка на легальний лобізм (як у США). Одночасно в країнах західної демократії традиційно надзвичайно важливим є юридичний супровід своєї діяльності, регулярні звернення громадян до суду з метою захисту своїх прав, орієнтація на ідеї правової держави. Беручи до уваги зазначені обставини, розробка принципів та механізмів GR відбувалася в контексті обов'язкового врахування інтересів різних груп (наслідком чого є формування моделі так званого екологічного GR, яка передбачає при просуванні проєктів урахувати пріоритети всіх заінтересованих сторін, у тому числі конкурентів, а також обов'язково – суспільне благо).

Разом з тим слід зазначити, що до сьогодні існують значні відмінності у підходах до визначення предметного поля Government Relations як специфічної форми суспільної взаємодії. Частина дослідників (насамперед із пострадянського простору) під GR має на увазі не тристоронню, а двосторонню взаємодію (між бізнесом та урядовими структурами), яку, що підтверджують численні дослідження, все ж таки правильно виділяти в окрему практику – BGR (Business-Government Relations – бізнес-урядові зв'язки) [див., наприклад: 58; 67].

Розглянемо тепер більш детально найбільш поширені визначення Government Relations у науковій літературі. А. Престон ще у 1980-х роках, виходячи із запропонованої власної моделі взаємопроникнення, зробив висновок про те, що Government Relations, а у більш широкому контексті – корпоративні та соціальні відносини – це не лише процес взаємовідносин обміну, а скоріше інтерактивний процес, у межах якого кожний з учасників володіє певною можливістю прояву власної (незалежної) ініціативи і водночас є об'єктом стимулювання та впливу з боку інших учасників [69]. Подібне розу-

міння Government Relations, в основу якого було покладено інтерес основних акторів, суттєво вплинуло на подальші дослідження цієї специфічної форми суспільної взаємодії.

Так, на думку американського дослідника Ч. Мака, Government Relations – «це застосування одного чи кількох методів комунікації (передусім маркетингових та політичних) окремими індивідами або інститутами для впливу на рішення уряду – на місцевому, державному, національному чи міжнародному рівнях, або їх поєднання» [65, с. 4]. GR, на думку Ч. Мака, виконує три основні функції, необхідні для належного функціонування влади та демократії, а саме:

1) надає засоби для врегулювання конфліктів, необхідні для збереження демократичного та взаємно толерантного суспільства;

2) спрямовує важливу інформацію політичним лідерам, щоб полегшити подальше збалансоване прийняття рішень;

3) сприяє створенню системи стримувань і противаг, за якої конкуренція між групами інтересів утримує будь-яку з них від фактичної монополізації влади [65, с. 6].

У свою чергу, У. Агі, Г. Кемерон, Ф. Олт та Д. Уїлкоккс визначають Government Relations як діяльність компанії з відстеження роботи урядових структур, що включає збирання та обробку інформації про діяльність органів публічної влади, підготовку та поширення інформації про діяльність компанії серед різних груп громадськості, включаючи виборних посадових осіб, а також вплив на процеси прийняття політико-управлінських рішень [45].

Зазначимо, що до сьогодні існують значні розбіжності у методологічних підходах до Government Relations, оскільки відсутні чіткі критерії, які дозволяють відокремити Government Relations від Public Relations, Public Affairs та лобіювання, що часто призводить до термінологічної плутанини. Відповідно одна частина дослідників розглядає GR виключно як напрям комунікаційного менеджменту (поряд з Public Relations, Public Affairs та лобіюванням).

Інша частина розглядає GR не як окремий напрям, а як відгалуження Public Relations, Public Affairs або ж взагалі синонім Public Affairs. Однак, на нашу думку, необхідно чітко розрізняти між собою ці поняття, по-перше, через відмінності в кінцевих цілях, а, по-друге, внутрішній зміст діяльності (предметного поля). Зокрема, у контексті зв'язку між Government Relations та Public Relations слід зазначити, що, з одного боку, не викликає сумніву той факт, що PR- та GR-технології об'єднані поняттям «комунікація» та, фактично, є однією з функцій управління організацією.

Проте, з другого боку, останнім часом Government Relations, що є організаційною діяльністю з управління взаємовідносинами з органами публічної влади, активно розширює арсенал своїх методів за рахунок технологій та інструментів PR. Отже, PR-діяльність як технологія фактично стає складовою GR-діяльності. У контексті взаємозв'язку між Government Relations та Public Affairs виділяють два основних підходи, які, однак, розділяють ці поняття. Згідно з першим, Public Affairs – більш вузьке поняття, ніж Government Relations, оскільки останні достатньо часто вибудовуються, ігноруючи публічні інтереси. Згідно з другим підходом, Public Affairs, навпаки, більш широке поняття, оскільки включає не лише налагодження взаємовідносин з органами влади, а й з іншими акторами публічної сфери [62].

Третя група науковців досліджує GR як інструмент цивілізованого лобізму (інституціональне лобіювання). Останнє не зовсім коректно, оскільки в процесі лобіювання суб'єкт (фізична або юридична особа) впливає (створює тиск) на об'єкт (орган державної влади або державного службовця) з метою прийняття або неприйняття певного рішення. Таким чином лобіювання – це односторонній процес, що має у своїй основі інтерес та тиск у явній або неявній формі. Крім того, лобіюванням займається лобіст, як правило, спеціально найнята особа (фізична або юридична), яка має спеціальні зв'язки з представниками органів державної влади. Часто цю функцію виконують колишні високопосадовці, але нерідко лобіювання може здійснюватися державними службовцями безпосередньо (зокрема, йдеться про так зване «внутрішнє лобіювання»). Однак державні службовці не можуть бути суб'єктами GR, адже не формують стратегію, завдання та механізми реалізації GR-комунікації.

Таким чином, предметна сфера GR (комплекс завдань, які повинні бути реалізовані) більш широка, ніж у лобізму. Фахівець у сфері Government Relations – це, насамперед, менеджер, який, по-перше, організовує процес роботи із зовнішніми політичними стейкхолдерами, відслідковує ризики, за необхідності залучаючи галузеву організацію, консультаційну або лобістську фірму для реалізації поставлених в органах державної влади лобістських завдань [45].

По-друге, GR-спеціаліст працює на постійній основі та отримує фіксовану заробітну плату, і, що найголовніше, відстоює інтереси одного замовника – своєї компанії. Лобіста ж наймають на певний

термін для виконання поставленого завдання. Тобто у цьому контексті Government Relations – це сфера менеджменту, а лобіювання – технологія, складова GR.

Підсумовуючи, зазначимо, що спеціаліст із GR спирається у своїй діяльності на інструментарій лобіювання та PR, однак у цілому GR, PR та лобіювання є поняттями різного рівня. Таким чином, Government Relations розглядається як діяльність, комунікація, технологія, менеджмент, однак україно мовно розглядається як політичний інститут або принцип взаємовідносин влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.

Наведені точки зору дають змогу сформулювати авторське інтегроване визначення Government Relations (зв'язки з урядовими структурами, зв'язки з державою). Отже, Government Relations ми будемо розглядати як специфічний вид діяльності груп інтересів (неурядових організацій, структур бізнесу), спрямований на побудову ефективних та довгострокових взаємовідносин з органами державної влади всіх рівнів з метою отримання не лише взаємовигідного, а й суспільно корисного результату.

1.2. Соціальний зміст, функції та суб'єкти Government Relations

Соціальний зміст GR полягає в тому, що він, доповнюючи традиційні для репрезентативної демократії системи територіального та партійного представництва, сприяє залученню до процесів вироблення та прийняття політико-управлінських рішень різних груп інтересів [45]. Крім того, зазначений механізм взаємодії держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства має базуватися на оптимальному використанні таких системних принципів:

- досягнення консенсусу інтересів влади, бізнесу та суспільства під час суспільної дискусії з ідентифікації основних напрямів економічної та соціальної стратегії держави;
- інституціоналізація взаємовідносин підприємницьких структур, громадянського суспільства та органів публічної влади через зміцнення ролі інститутів громадських рад, лобістських структур, саморегулюючих організацій підприємців, реалізацію соціальних і добродійних програм;
- участь бюджетоутворюючих і великих фінансово-промислових груп у соціально-економічному житті місцевої громади через інститут публічно-приватного партнерства та інші моделі партнерства;
- транспарентність відносин держави, бізнесу та громадянського суспільства;
- демократизація процесів ухвалення стратегічних рішень;
- диверсифікація соціальної відповідальності бізнесу та влади [3].

Відзначимо також, що Всесвітній альянс за громадську участь CIVICUS, який є міжнародним альянсом організацій громадянського суспільства та активістів, які працюють з метою зміцнення діяльності громадян і громадянського суспільства по всьому світу, особливо в тих районах, де оскаржуються представницька демократія і права громадян на свободу об'єднання, наголошує на тому, що ефективний розвиток суспільства безпосередньо залежить від ступеня балансу між державою, приватним сектором та громадянським суспільством, а також, що управління покращується, коли існує безліч засобів для людей, щоб мати право голосу в прийнятті рішень. CIVICUS визначає ключові аспекти створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства у його взаємодії з державою та бізнесом, які включають:

- законність, прозорість та підзвітність організацій громадянського суспільства: групи громадянського суспільства повинні докладати зусиль, щоб бути прозорими і підзвітними перед своїми заінтересованими сторонами, черпають свою легітимність зі схвалення заінтересованих сторін. У той час як організації громадянського суспільства звітують насамперед перед своїми заінтересованими сторонами, вони також підзвітні уряду, іншим групам громадянського суспільства та громадськості в цілому;
- налагодження зв'язків, коаліцій і солідарність: повинні існувати зв'язки та співпраця між різними групами громадянського суспільства і приватними особами, спільні платформи та коаліції на різних рівнях;
- нормативно-правове середовище: закони для організацій громадянського суспільства повинні бути чіткими та добре визначеними. Процес реєстрації має бути швидким, простим і недорогим. Закони держави, нормативні акти і політика щодо громадянського суспільства повинні зробити його легким для утворення груп громадянського суспільства, вільним від будь-якого втручання, висловлювати свою думку, спілкуватися, скликати, співпрацювати і знаходити ресурси;
- політичне середовище: органи влади – та політики повинні визнати громадянське суспільство як законного соціального і політичного актора й забезпечити систематичні можливості для спільної роботи держави та інститутів громадянського суспільства;

- публічні відносини і сприйняття: повинна бути терпимість людей і груп, які мають різні точки зору та ідентичності;
- корупція: не повинно бути жодної терпимості щодо корупції серед державних чиновників, політичних діячів, людей у бізнесі і персоналу організацій громадянського суспільства;
- комунікації і технології: має бути надійним, дешевим і достатньо поширеним доступ до комунікаційних платформ і технологій;
- ресурси: групи громадянського суспільства повинні мати можливість отримати доступ до ресурсів із низки стійких джерел, у тому числі на внутрішньому ринку, а також визначити свою власну діяльність, а не обмежені можливості фінансування [70].

Основними суб'єктами практики GR є організації бізнесу (окремі фінансово-промислові групи, транснаціональні корпорації, асоціації бізнесу, які іноді об'єднуються у так звані GR-коаліції – інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу, мета яких – відстоювання інтересів своїх членів під час діалогу з органами державної влади) та інститути громадянського суспільства (неурядові організації, різноманітні асоціації, фонди тощо).

Місце та роль Government Relations у системі публічного управління значною мірою зумовлене постійним зростанням кількості ключових акторів процесу вироблення публічної політики та підвищенням ролі інститутів громадянського суспільства. У цьому контексті GR постає як сукупність системних та інституціоналізованих практик взаємодії між органами публічної влади та заінтересованими сторонами, спрямованих на узгодження інтересів у процесі прийняття політико-управлінських рішень. Відповідно, функції Government Relations відображають ключові напрями цієї взаємодії та визначають її змістовне наповнення у виробленні публічної політики. Отже, основними функціями GR є:

1. Аналітично-моніторингова функція, яка полягає в систематичному збиранні, аналізі та інтерпретації інформації щодо діяльності органів публічної влади, законодавчих і регуляторних ініціатив, а також у прогнозуванні наслідків ухвалення відповідних політико-управлінських рішень, актуальних для суб'єктів Government Relations.

2. Комунікативна функція, що спрямована на формування й підтримку функціонування сталих каналів взаємодії між організацією та органами публічної влади, посадовими особами та іншими учасниками процесу вироблення та реалізації публічної політики.

3. Представницька (адвокаційна) функція, яка передбачає представлення та артикуляцію інтересів організації у процесі підготовки та прийняття політико-управлінських рішень, зокрема шляхом участі в консультаційних і дорадчих механізмах.

4. Консультативно-експертна функція, яка реалізується через надання органам публічної влади експертних висновків, аналітичних матеріалів і пропозицій щодо оптимізації публічної політики та удосконалення механізмів нормативно-правового регулювання.

5. Нормативно-правова функція, яка полягає у фаховому аналізі чинного законодавства та проєктів нормативно-правових актів, а також у формуванні правових пропозицій з метою забезпечення відповідності регуляторного середовища інтересам заінтересованих суб'єктів.

6. Координаційна функція, яка забезпечує узгодження діяльності внутрішніх структурних підрозділів організації та взаємодію із зовнішніми стейкхолдерами у процесі реалізації стратегії взаємовідносин з органами публічної влади.

7. Репутаційна функція, що спрямована на формування та підтримку інституційної репутації суб'єктів GR як акторів публічної політики.

8. Функція управління політичними та регуляторними ризиками, яка полягає у виявленні, оцінюванні та мінімізації ризиків, пов'язаних із трансформаціями політичного та регуляторного середовища, які можуть впливати на стратегічні цілі та стабільність діяльності організації.

Типологія GR достатньо різноманітна, що пов'язано з диференціюванням його завдань, а також функціональними особливостями (див. табл. 1).

Таблиця 1. Типологія Government Relations

Критерій типології	Типи взаємодії з органами державної влади (GR)	
За характером діяльності	Інституційний (стратегічний)	Персональний (тактичний)
За масштабом	Корпоративний	Галузевий
За інтенсивністю здійснення	Регулярний	Мобілізаційний (антикризовий)
За ступенем прозорості	Цивілізований (прозорий)	Нецивілізований (непрозорий)

З огляду на те, що групи інтересів мають на меті вплив як на державну владу загалом, так і окремих політиків зокрема, їх вплив на публічну владу в контексті використання механізмів GR залежить від ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні (важливим фактором також є інституційне оформлення груп інтересів – офіційне або неофіційне). Головне, для чого потрібні ресурси, – це створення організаційних структур (формальних або неформальних), що будуть відстоювати інтереси групи.

Методи (або канали) впливу групи інтересів залежать від того, якою проблемою займається група та до якої сфери публічної політики вона має відношення. Головні «канали» – це державні органи, політичні партії (головний інструмент впливу – фінансування виборчих кампаній, наприклад, великий бізнес фінансує консерваторів та правих, профспілки – лівих та соціал-демократів), суди (у тому числі й поза межами країни, наприклад, Європейський суд з прав людини тощо), ЗМІ, наднаціональні органи.

Наприклад, групи інтересів великого капіталу використовують різні технології впливу: від публічних виступів та придбання загальнонаціональних ЗМІ у власність із метою подальшого формування суспільної думки до фінансування «мозкових команд» і спроб безпосереднього впливу на політиків загальнодержавного масштабу.

Таким чином, у цілому GR доповнює традиційні для демократії системи територіального та партійного представництва, оскільки: 1) сприяє залученню у процеси вироблення та прийняття політико-управлінських рішень різноманітних груп інтересів; 2) розширює можливості для артикуляції, агрегації та інтеграції інтересів; 3) сприяє реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні; 4) підвищує ефективність роботи органів державної влади тощо.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Теоретичні розробки з проблематики зв'язків між органами державної влади, бізнесом та громадянським суспільством /Government Relations/.
2. Функціональні особливості категорії Government Relations.
3. Government Relations як специфічна сфера управління та комунікації.
4. Інститути громадянського суспільства та бізнес як суб'єкти Government Relations.
5. Роль публічної політики у становленні та розвитку GR-менеджменту.
6. Формування GR-коаліцій у процесі прийняття політико-управлінських рішень.
7. Основні типології Government Relations.
8. Концепції Government Relations на сучасному етапі демократичного розвитку.
9. Соціально-економічні та гуманітарні умови розвитку Government Relations.
10. Політичні умови розвитку Government Relations.

ЛЕКЦІЯ 2. Узгодження інтересів у публічній політиці та публічному управлінні як основа Government Relations

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

2.1. Зміст та груповий вимір публічних інтересів в Україні.

2.2. Підходи до класифікації груп інтересів.

2.3. Механізми узгодження інтересів у публічній політиці та публічному управлінні.

2.1. Зміст та груповий вимір публічних інтересів в Україні

Категорія «інтерес», що лежить в основі понять «групи інтересів» та «узгодження інтересів», використовується в багатьох науках – політології, філософії, економіці, юриспруденції тощо, тобто є загальнонауковою категорією. Термін походить від лат. interest – має значення, важливо. В українській мові є два основних значення цього терміна, які мають безпосередній стосунок до політичної науки та публічного управління. По-перше, це «вигода», «користь», «зиск». По-друге, це зацікавленість чимось або кимось (пізнавальна, діяльнісна, споживацька). Тобто, це по суті синонім цікавості – певний емоційний стан особи, що є чи не найголовнішою спонукою до пізнання і творчості [16, с. 247–248].

Інтерес – це іманентна властивість особистості. Як причина і мотив людської діяльності, інтерес зумовлений залежністю між об’єктивною необхідністю задоволення потреб і пошуком можливостей їх задоволення [48, с. 7].

Зазначимо, що категорія «інтерес» тісно пов’язана з низкою інших важливих понять, одним з яких є поняття «потреба». «Потреба», так само як і «інтерес», виражає об’єктивне та суб’єктивне ставлення людини до умов свого існування. По суті, інтерес є породженням і соціальним проявом потреби. Він виникає, коли задоволення потреби усвідомлюється як мета, для досягнення якої особа чи група осіб готові здійснити певні дії [16, с. 247–248].

У філософії інтерес розглядається як реальна причина соціальних дій, подій, що стоїть за безпосередніми спонуканнями індивідів, соціальних груп, класів, які беруть участь у цих подіях.

На думку представників соціологічної науки, інтерес – це властивість тієї чи іншої соціальної спільності (клас, нація, група тощо) – яка впливає на соціально-політичну поведінку цієї спільності, визначає її соціально значущі акції. Так, соціальні інтереси – це реальна причина, рушійний чинник соціальних дій, що формують мотиви і стимули, ідеї та емоції суб’єктів суспільства (індивідів, соціальних груп). Інтереси, як і потреби, є практичним виявленням необхідності. Але соціальні інтереси безпосередніше, ніж потреби, відображають практичне ставлення людей до умов свого існування, розвитку та визначають зміст подій [15, с. 274–275].

В економіці під інтересом мається на увазі об’єктивні спонукальні мотиви економічної діяльності, пов’язані з прагненням людей задовольнити матеріальні та духовні потреби, що постійно зростають.

Для психології інтерес – це явище людської свідомості, зосередженість на певному предметі думок, що викликає зацікавленість у більш глибокому дослідженні.

У політичних та управлінських науках термін «інтерес» вживається у двох значеннях. З одного боку, інтерес – це мотиваційна основа суспільної, зокрема політичної діяльності людей щодо задоволення своїх індивідуальних та групових потреб, спонука до прояву активності, а з другого – це критерій оцінювання діяльності політиків та управлінців із позицій інтересів (як вигод, переваг, здобутків) суспільства, групи чи окремої особи і мета публічної політики демократичної держави [16, с. 248].

Політичні інтереси – це першопричина, один із найголовніших важелів політичної діяльності, що криються за безпосередніми спонуканнями націй, народів, соціальних груп, особистостей, створених ними організацій, які беруть участь у політиці. Усвідомлення суб’єктами політики цих інтересів і реалізація їх у політичній діяльності, створення механізму такого утілення забезпечують політичну стабільність у суспільстві, а отже, і нормальний природний еволюційний розвиток політики, втілення в ній політичних потреб [15, с. 273–274].

У цілому, можна зробити висновок, що інтереси є найважливішою рушійною силою як для соціально-економічного та духовного розвитку суспільства, так і для творчого розвитку особистостей, що у своїй сукупності складають це суспільство. При цьому інтереси спрямовані або на зміну відносин у суспільстві, або на їх закріплення.

На сьогодні існує достатньо багато різноманітних класифікацій інтересів. Основні з них представлені у табл. 2.

Таблиця 2. Види інтересів

№ з/п	Критерій класифікації	Види інтересів
1	За ступенем спільності	1. Індивідуальні. 2. Групові. 3. Публічні. 4. Національні. 5. Загальнолюдські
2	За суб'єктами	1. Індивідуальні. 2. Групові. 3. Відомчі. 4. Партиїні. 5. Загальносуспільні. 6. Державні. 7. Регіонального об'єднання. 8. Світового співтовариства
3	За ступенем значущості	1. Життєво важливі. 2. Істотні. 3. Неістотні
4	За тривалістю дії	1. Постійні. 2. Тимчасові. 3. Стратегічні. 4. Кон'юнктурні
5	За сферами життєдіяльності	1. Економічні. 2. Зовнішньополітичні. 3. Внутрішньополітичні. 4. Духовно-культурні. 5. Соціальні
6	За характером взаємодії	1. Спільні. 2. Паралельні. 3. Конфронтаційні. 4. Несумісні

Центральною категорією у виробленні публічної політики є публічні (суспільні) інтереси (англ. – public interest) – тобто інтерес усього суспільства, групи людей чи окремої особи, спрямовані на забезпечення добробуту, стабільності, безпеки та сталого розвитку суспільства.

Публічні (суспільні) інтереси є одним із центральних понять політичних дебатів щодо пріоритетів публічної політики, а його врахування чи неврахування є мірилом демократії взагалі та конкретних дій демократичних урядів зокрема. Задоволення суспільного інтересу – настійна вимога щодо діяльності кожного уряду, який прагне називатися демократичним [16, с. 247–249].

Разом з тим, оскільки на сьогодні індивідуальні, групові й корпоративні інтереси є універсальною даністю, яка притаманна кожному суспільству, приватний інтерес завжди пов'язаний з інтересом публічним за допомогою суспільно-практичної діяльності, в яку включена людина, і навпаки, інтереси публічні через існуючу в суспільстві практику нерозривно пов'язані з інтересами окремої особистості. Більш того, чим більш розвинутим є суспільство, тим складнішим і багатограннішим стає цей взаємозв'язок.

Приватний інтерес дає вигоду, виграш, зиск певній особі та її сім'ї і може не тільки не збігатися із суспільним інтересом, а й суперечити йому. Публічний інтерес, навпаки, приносить користь усьому суспільству або значній кількості людей.

Хоча всі індивідуальні та партикулярні інтереси етіологічно містять протиріччя стосовно інтересів загальносуспільних (загальнонаціональних), державних [48, с. 182].

Тому ефективність публічного управління визначається тим, наскільки максимально задоволені обидва типи інтересів. При цьому слід враховувати, що пріоритетне значення мають інтереси загальносуспільні (загальнонаціональні), а задоволення інтересів партикулярних має відбуватися після

забезпечення інтересів суспільства і держави, фактично за залишковим принципом, а не навпаки [16, с. 182]. В Україні з цим існують певні проблеми, адже українське суспільство просякнуте настроями міжгрупової і міжособистісної недовіри, відзначається плинністю та неусталеністю соціальної структури, що вкрай ускладнює завдання узгодження групових інтересів із загальнонаціональним внаслідок нечіткості першої із цих двох категорій [16, с. 182].

Забезпечення узгодження інтересів передбачає уважне ставлення до з'ясування того, чиї інтереси зачіпає та чи інша проблема (у кого які невдоволення вона породжує) та пропоновані способи її вирішення. Для позначення носіїв цих інтересів використовують поняття «стейкхолдер» (stakeholder) [44, с. 14].

Зазначимо, що поняття «стейкхолдери» є основним у теорії зацікавлених сторін. Уперше термін «стейкхолдери» (stakeholders) був використаний у працях науковців Стенфордського науково-дослідного інституту у 1963 році, але широкого застосування набув лише в 1990-ті роки. Саме тоді в 1984 році з'явилася праця Е. Фрімена «Стратегічний менеджмент: стейкхолдерський підхід» як повномасштабна та розгорнута стейкхолдерська теорія. Науковець запропонував визначення стейкхолдерів, яке є актуальним і нині в економічному світі, відповідно до якого це «будь-яка група або індивідуум, які можуть впливати або на яких може впливати досягнення організацією своєї мети» [8, с. 157].

У публічній політиці та публічному управлінні поняття «стейкхолдери» широко вживається в аналізі політики поруч з іншими тісно з ним пов'язаними поняттями: цільова група політики та бенефіціарії.

Стейкхолдери – це люди / громади / установи / організації, стан (інтереси) яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитися внаслідок ухвалення певної політики чи урядової програми.

Цільові групи – це люди / громади / установи / організації, на зміну стану яких спрямована відповідна політика або урядова програма.

Бенефіціарії – це люди / громади / установи / організації, які користуються вигодами певної політики або державних програм [44, с. 15].

Поняття «стейкхолдер» є найбільш широким поняттям для позначення тих, до кого має стосунок та чи інша політика / рішення органу влади. Адже на відміну від «цільової групи» воно має на увазі також і тих, хто опосередковано «пожинає плоди» реалізації певної політики / урядового рішення, а на відміну від «бенефіціаріїв» – також тих, хто «програє», чий стан погіршується, чиї інтереси зазнають негативного впливу з боку відповідної політики / урядового рішення [44, с. 15].

Слід зазначити, що визначення характеру специфічних інтересів кожної із «зацікавлених сторін» є творчим процесом. Адже неможливо скласти повний та вичерпний перелік можливих інтересів учасників, дотичних до конкретної проблеми. Вони такі ж різноманітні й унікальні, як і ситуативні мотивації поведінки [44, с. 15].

При цьому слід ураховувати, що реалізація та узгодження інтересів, взаємодія між групами інтересів та державою відбувається в публічній сфері.

На сьогодні ступінь розвитку публічної сфери – один з основних критеріїв оцінки якості демократії, оскільки дотримання, захист та гарантія прав і свобод громадянина можливі лише за її наявності. Публічна сфера виступає своєрідним «продовженням» громадянського суспільства як арена участі в державних справах та як форма контролю над державними інститутами. Отже, теза, висловлена Дж. Дьюї ще у 1927 році, про те, що суспільство неможливе без встановлення повної публічності по відношенню до всіх важливих для нього наслідків, відповідно все, що перешкоджає публічності, обмежує її, обмежує та спотворює також і громадську думку, стримуючи та спотворюючи осмислення суспільних справ і донині не втратила своєї актуальності, особливо враховуючи розширення можливостей громадян впливати на прийняття політико-управлінських рішень в розвинутих демократичних країнах, використовуючи новітні інформаційні та комунікаційні технології.

Публічна сфера, згідно з визначенням Ю. Габермаса, є тією сферою соціального життя, де формується громадська думка [63, с. 231]. Показово, що роздуми Ю. Габермаса про категорію публічної сфери у його ранніх роботах багато в чому перекликаються з «публічним простором» Х. Арендт, під яким вона розуміє місце, де людина стає громадянином, бере участь особисто в обговоренні суспільних справ, привселюдно висловлює свої думки та обмінюється ними з іншими громадянами. Однак між цими двома підходами є суттєве розходження: якщо для Х. Арендт публічність пов'язана із прямою взаємодією індивідів, які розділяють ту або іншу систему цінностей, що є основою для правильної інтерпретації дій кожного, то для Ю. Габермаса публічна сфера – це принципово позаособистісний феномен, у якому не стільки здійснюються дії, скільки відбувається комунікація, обмін інформацією,

думками. Публіка у розумінні німецького соціолога та філософа може бути розсіяна в різних місцях, але завдяки ЗМІ вона завжди чує один одного, це насамперед публіка, яка читає.

У 2006 році Ю. Габермас уточнив своє визначення публічної сфери, представивши її як «посередницьку систему комунікації між формально організованими та неформальними, що відбуваються віч-на-віч, обговореннями на аренах, розташованих як нагорі, так і знизу політичної системи» [61, с. 415]. На його думку, ключовими елементами публічної сфери є «загальний доступ, достовірні джерела інформації, добровільна участь, раціональна дискусія та аргументація, свобода висловлення думок, свобода обговорювати державні справи, свобода брати участь в обговоренні поза інституціональними ролями» [68, с. 41].

Послідовники Ю. Габермаса в контексті дослідження функціонування публічної сфери вважають, що фактично йдеться про своєрідний форум публічного дискурсу, атрибутами якого є вільна дискусія та вільні засоби комунікації, необхідні різноманітним групам інтересів, по-перше, для ефективного захисту від зловживань з боку держави, по-друге, для підтримки і розширення участі суспільства в політичних процесах, зокрема спільної практичної діяльності, спрямованої на досягнення цілей, що усіма поділяються [60, с. 174].

Ефективність публічної сфери залежить від багатьох факторів, ключовими з яких є ступінь доступності, ступінь автономії (свобода від примусу), заперечення ієрархії (рівна участь), влада закону (субординація державі) та якість участі (загальна прихильність раціонально-критичному дискурсу, влада аргументації). Не менш важливими є учасники публічної сфери. Однією з найпоширеніших є типологія, запропонована Ю. Габермасом, згідно з якою виділяють три основних типи учасників публічної сфери. Учасники першого типу приходять у неї «ззовні»: головний ресурс, який вони шукають, це вплив. У цьому разі публічна сфера інструментально використовується членами політичних партій, різного роду лобістами, членами парламенту або уряду. Учасники другого типу поповнюють публічну сферу «зсередини», захищаючи різні суспільні інтереси, інституціональні реформи, нові права, відстоюючи ті або інші колективні ідентичності. Третій тип – це журналісти, діячі масмедіа, які контролюють відбір тем, текстів і авторів, що циркулюють у публічній сфері.

На сьогодні основними перешкодами для розвитку публічної сфери є корпоративно-егоїстичний характер приватної сфери та складнощі формування громадянського суспільства. Крім того, публічна сфера піддається суттєвим трансформаціям, виникають нові явища – публічна приватність (розкриття приватного життя в публічній сфері) та приватна публічність (обмеження аудиторії, перед якою відбувається презентація приватної сфери). При цьому обмеження інституціональних каналів реалізації громадської участі, поширення консумеризму, розвиток мас-культурної індустрії, домінування приватного над публічним суттєво обмежують та послаблюють навички та, що найголовніше, потреби самоорганізації громадян, здатність поділяти суспільний інтерес та відстоювати права.

У цілому йдеться про стагнацію процесів формування громадянської суб'єктності. При цьому особливого поширення набувають механізми ілюзорної публічності, симуляція «вільного» політичного та навіть споживчого вибору, оскільки офіційні ЗМІ (а також ЗМІ, які контролюються великим бізнесом), з одного боку, консервують такий пасивний стан суспільства, з іншого – формують різноманітні контрпубліки, які відстоюють їхні інтереси. Все це дає підстави багатьом дослідникам говорити про формування «маніпулятивної публічної сфери», яка немає нічого спільного з демократичними практиками (зокрема, Д. Кін влучно підмітив, що публічна сфера нерозривно пов'язана з громадянським суспільством та його принципами плюралізму й незалежності позицій, на відміну від медіапростору, підданого впливу влади та капіталу).

Розвинуті країни намагаються протистояти вищевказаним негативним тенденціям, приділяючи значну увагу розвитку публічної сфери. Виходячи з програмних документів, наприклад, Європейської комісії, починаючи з 2006 року, ключ для вирішення цього завдання – сприяння розвитку європейських інститутів у публічній сфері. Розвиток сфери комунікації із суспільством було визнано однією зі стратегічних цілей. У цілому нова політика була спрямована на підвищення прозорості ЄС. Крім того, вона була розроблена для сприяння діалогу із громадянами та у такий спосіб готувала ґрунт для включення широких верств населення до участі в інтеграційних процесах.

В цілому розвиток європейської публічної сфери є важливою темою останнього десятиліття у розвитку ЄС, до якої велика увага приділяється також і на інституціональному рівні: наприклад, ще у 2005 році було створено план дій для Європейської комунікації («Action Plan to improve communicating Europe»), план з розвитку демократії, діалогу та дебатів («Plan D for Democracy, Dialogue and Debate»),

а також «білу книгу» для розробки та координування Європейської комунікаційної політики («White Paper on a European Communication Policy»).

В Україні публічна сфера поступово еволюціонує, чому значною мірою сприяє, по-перше, розвиток соціальних медіа, по-друге, структуризація та модернізація громадянського суспільства, поява нових механізмів комунікації у трикутнику «держава – бізнес – суспільство».

Нові інформаційні та комунікаційні технології суттєво розширили можливість представлення організацій громадянського суспільства та громадськості в цілому в публічній сфері. Інтерактивні технології розширюють можливості для інформування та мобілізації своїх прихильників, пошуку партнерів, вивчення потреб, думок цільових груп, організації лобістської діяльності організацій громадянського суспільства, впровадження механізмів адвокації та навіть пошуку фінансування через соціальні мережі, що підтверджують результати соціологічних опитувань. Події російсько-української війни, яка почалася у 2014 році з переходом у повномасштабну фазу в 2022 році, яскраво продемонстрували роль соціальних мереж у розвитку публічної сфери в Україні,

Зокрема, саме соціальні мережі, надаючи рівні можливості для ідей та мереж односторонніх, сприяючи швидкому поширенню інформації, стали основою формування добровільного та волонтерського руху.

2.2. Підходи до класифікації груп інтересів

На початку XX століття відомий американський соціолог, політолог і філософ А. Бентлі стверджував, що дослідження політики не повинно зводитися до опису законодавчих норм та формальних моментів політичної організації суспільства, а передусім має передбачати дослідження дій людей, які добровільно об'єднуються у групи, щоб досягти певних політичних цілей. На початку XXI століття означена теза, враховуючи стрімке зростання рівня політичної та громадянської культури, освіти та передусім розвиток різноманітних механізмів та засобів комунікацій у демократичних країнах, не втратила своєї актуальності. Сьогодні активними суб'єктами політичних процесів є не лише держава та політичні партії, а й інші інститути, які забезпечують інтереси численних соціальних утворень – класів, різноманітних лобі, професійних, релігійних, територіальних, етнічних та інших груп населення. У структурованому вигляді ці новосформовані групи інтересів, які є продуктом самоорганізації громадянського суспільства, виступають як формально або неформально організовані групи осіб, які поділяють ті або інші цілі та намагаються здобути право доступу до процесу вироблення та прийняття державно-владних рішень. Від узгодження інтересів окремих груп та суспільства в цілому залежить стабільність і стійкість політичної системи, ефективність та легітимність влади, динаміка суспільного розвитку тощо.

Починаючи з середини 1990-х років місце та роль груп інтересів у публічній політиці зазнали кардинальної трансформації, причому йдеться не лише про національний, регіональний або місцевий рівень, а й рівень глобальний. Фундамент означеної тенденції було закладено ще в 60-70 роках XX століття, коли під час біхевіористської революції, на протигагу макропроблемам, суттєво підвищився інтерес до дослідження поведінки різноманітних груп. Різнорізні правозахисні, екологічні, антивоєнні, гендерні, релігійні, культурні та інші організації (які діяли в межах так званих «нових соціальних рухів») зайняли окреме, самостійне місце у сфері громадянської соціально-політичної активності. При цьому, на відміну від таких соціальних рухів та організацій, як асоціації малого та середнього бізнесу, пенсіонерів, фермерів, профспілки тощо, які виступали своєрідним додатком до політичних партій (особливо ця тенденція помітна за двопартійної системи – наприклад, в США) нові групи інтересів від самого початку дистанціювалися від останніх, зокрема, відмовившись делегувати партіям свої політичні функції. В подальшому ефективна «непартійна» політична активність груп інтересів в умовах становлення та розвитку публічної політики навіть дала привід деяким дослідникам висунути в цілому дискусійну тезу про «занепад» або «кінець» політичних партій.

Дослідження особливостей функціонування груп інтересів неможливо проводити окремо від дослідження громадянського суспільства. На думку В. Цвяха, групи інтересів у громадянському суспільстві діють, впливаючи на ступінь розвитку, спосіб вияву та самоорганізації його інтересів. Одним з головних напрямів активності груп інтересів є вплив на компоненти громадянського суспільства, а саме соціальну структуру і процеси, культуру тощо [52, с. 49].

На сьогодні групи інтересів (перш за все групи інтересів великого капіталу) поряд з політичними партіями є основними акторами публічної політики – сфери політичних відносин, в якій інститути громадянського суспільства та держави взаємодіють в умовах відносної відкритості та транспарентності.

Основи теорії груп інтересів були закладені в дослідженнях А. Бентлі та Д. Трумена. Праця А. Бентлі «Процес управління», видана ще в 1908 році, ініціювала подальшу наукову дискусію щодо проблем функціонування у суспільстві різноманітних груп інтересів. У свою чергу, Д. Трумен у своїй роботі «Управлінський процес. Політичні процеси і громадська думка» (1951 рік) популяризував ідеї А. Бентлі, паралельно з цим запропонувавши низку власних розробок.

На сьогодні у вітчизняному та зарубіжному державно-управлінському й політичному дискурсі поняття «група інтересів» трактується надзвичайно широко (певною мірою це пов'язано з політичними симпатіями або антипатіями дослідників, а також перманентними модернізаційними та трансформаційними змінами на національному та глобальному рівнях). У цьому контексті особливо показовою є кількість термінів, які вживаються дослідниками як синоніми до поняття «групи інтересів» – «заінтересовані групи», «зацікавлені групи», «організовані групи», «групи тиску», «групи впливу» тощо, хоча часто вони описують різні об'єкти. На постсоціалістичному просторі окремо слід виділити стійкий вплив стереотипів радянської наукової школи, яка основну увагу приділяла соціальним макрогрупам (класам). Виходячи з цього, питання місця та ролі груп інтересів у політичних та соціально-економічних процесах значною мірою залишається відкритим.

У цілому в наукових дослідженнях присутні різні (часто – діаметрально протилежні) трактування та визначення поняття «група інтересів». Так, М. Уоллерстайн називав групами інтересів «усі добровільні об'єднання людей, колективів і організацій з формальною основною структурою, у яких особисті вимоги поєднані з матеріальною і духовною суспільною користю, і які виражають себе усередині своєї чи іншої організації за допомогою співробітництва і впливів – висловлюються щодо інших груп чи політичних інститутів». Г. Вілсон визначав групи інтересів як відокремлені від уряду структуровані організації, які тим не менше неформально з ним співпрацюють, намагаючись впливати на публічну політику. У свою чергу, Г. Алмонд та Дж. Пауелл під групою інтересів мали на увазі групу індивідів, які пов'язані окремими зв'язками і зацікавлені у збереженні цих зв'язків [55, с. 256].

В українському політологічному енциклопедичному словнику групи інтересів визначено як «об'єднання людей, які, виходячи з певних інтересів або потреб, висувають вимоги до інших груп суспільства чи суспільства в цілому з метою підтримати або поліпшити свої позиції, досягти певних цілей» [39, с. 123].

Необхідно зазначити, що у вітчизняному політичному дискурсі поняття «група інтересів» трактується дуже широко – починаючи від розуміння цього явища як функціонування виключно груп тіньового впливу до ототожнення з різноманітними суспільними групами. Значною мірою це пов'язано з тим, що у політичному процесі суспільств перехідного типу, до яких відносять і Україну, 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 [57]. Важливим чинником існування подібних груп є наявність системи клієнтелізму, що існує, зокрема, і в розвинутих країнах, а не лише суспільствах перехідного типу [64]. В Україні до цієї групи політичних акторів – одного з основних суб'єктів публічної політики – належать фінансово-політичні групи, специфіка діяльності яких буде розглянута нижче.

Різновидом груп інтересів є групи тиску (однак слід враховувати, що значна частина науковців на сьогодні не розрізняють групи інтересів та групи тиску). В цілому існує два основні підходи до визначення поняття групи тиску. Одні дослідники відносять до них будь-які об'єднання, що використовують метод тиску, підтримки чи зриву певних політичних рішень (так, Д. Трумен розглядав групи тиску як певні організовані частини груп інтересу, які здійснюють тиск на публічні органи [56, с. 8]). Прибічники іншого підходу ототожнюють такі групи лише з певними видами груп інтересів, а саме з тими, що уникають ініціативних пропозицій стосовно нових законів, а лише впливають на прийняття чи неприйняття певного рішення (передусім в соціально-економічній площині), підтримку чи зрив якоїсь акції. Такі групи не мають своїх засобів масової інформації та обмежені в політичних ресурсах впливу на владу [35, с. 549]. Отже, можна констатувати, що відмінність груп тиску від груп інтересів полягає в тому, що групи тиску захищають переважно цільові економічні інтереси.

Таким чином, сьогодні групи інтересів відіграють роль однієї з провідних форм самоорганізації соціуму і одночасно виступають провідними суб'єктами публічної політики. Це пов'язано з тим, що процеси публічної політики передбачають два типи відносин – неформальні, реальні групові, оскільки група інтересів є його первинним суб'єктом та офіційно-інституціональні, похідні від неформальних,

які являють собою проєкцію групових інтересів (у цьому контексті державні інститути – лише один із багатьох видів груп інтересів). Виходячи з цього групи інтересів та групи тиску виконують такі функції в публічній політиці:

1. Функція артикуляції (формулювання) інтересів окремих верств суспільства, тобто перетворення соціальних очікувань у конкретні політичні вимоги. Зокрема, це може бути передача вимог уряду від тих чи інших об'єднань громадян, або мобілізація громадян для реалізації урядових програм, що відповідають їх інтересам. Дослідники виділяють чотири основних стилі артикуляції інтересів:

- вимоги можуть бути виражені явно або неявно;
- вимоги можуть бути сформульовані розпливчато (наприклад, виражати загальну незадоволеність, але не вказувати на засоби вирішення проблеми) або у конкретних проханнях;
- вимоги можуть бути загальними (принципи, підходи, концепції) або конкретними;
- вираження інтересів може бути детально проробленим, реалістичним або емоційним (протест, невдоволення, обурення, прославляння, подяка тощо).

2. Функція агрегації інтересів, тобто узгодженням приватних вимог та потреб, установлення між ними певної ієрархії та вироблення на цій основі спільних групових цілей. При цьому перевага віддається тим рішенням, які мають найкращі шанси на своє проходження в органах публічної влади й подальше впровадження в життя. Відповідно групи інтересів виконують функцію селекції, відкидаючи нежиттєздатні проєкти ще на початковому етапі.

3. Функція інтеграції. Публічне представлення різноманітних групових інтересів (передусім ідеться про глобальні тенденції в різних сферах громадської думки) дає змогу владним структурам знаходити консенсус між ними, що сприяє подальшій інтеграції суспільства.

4. Інформаційно-комунікативна функція. Групи інтересів виконують роль своєрідного посередника між громадськими організаціями та політичними інститутами, здійснюють трансляцію громадської думки та надають громадянам додаткові можливості для участі в процесі ухвалення політичних рішень. Крім того, діяльність різних груп дозволяє ознайомитися з максимально можливим обсягом інформації з кожного питання та виробити найбільш прийнятне рішення для більшості верств населення. В результаті влада отримує можливість коригувати політичний курс, робити його більш відповідним реальним потребам громадян.

5. Стабілізаційно-адаптивна функція. Артикуляція та агрегація інтересів, їх певне взаємодоповнення суттєво знижують соціальну напруженість у суспільстві, закладають основи для консенсусної демократії, що в подальшому сприяє адаптації політичної системи до нових умов функціонування.

6. Контрольна функція. Групи інтересів контролюють законодавчий процес, розробляють нові законопроєкти та подають їх на розгляд законодавчої влади, значною мірою впливають на процес кадрового забезпечення міністерств та відомств.

7. Функція формування політичної еліти. Групи інтересів являють собою своєрідне об'єднання експертів, які дають оцінку різноманітним явищам політичного та соціально-економічного життя. Відповідно вони пропонують своїх членів для роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування або підтримують відповідні кандидатури з числа «професійних» політиків.

8. Функція аксіологічної трансформації. Групи інтересів, особливо в період політичних та соціально-економічних трансформацій, впливають на формування ціннісної системи суспільства, сприяючи адаптації соціуму до змін через ресоціалізацію. Разом з тим, у свою чергу, ціннісна система суспільства визначає умови діяльності груп інтересів, а також їх ефективність. У результаті подібна взаємодія сприяє становленню ініціативного та відповідального громадянина.

На окрему увагу заслуговує точка зору американського політолога Г. Екстайна, згідно з якою групи інтересів у суспільстві виконують дві основні функції: інтегративну (об'єднують різноманітні цілі індивідів, перетворюючи їх у подальшому в альтернативні дії) та дезінтегративну (запобігання політичному відсудженню індивідів, адже політичні партії – передусім за двопартійної системи – нездатні повною мірою відобразити індивідуальні погляди).

Також слід зазначити, що, на думку Дж. Алмонда та Дж. Пауелла, групи інтересів відіграють ключову роль у виконанні двох важливих функцій політичних систем, а саме функцій із підтримання системи (політичне рекрутування, політична соціалізація, політична комунікація) та функцій, що задають параметри процесів прийняття і реалізації рішень (артикуляції та агрегування інтересів, розробки політичного курсу і його здійснення) [55].

Таким чином, групи інтересів у цілому позитивно впливають на політичну систему, посилюючи механізми політичного представництва та виступають своєрідними посередниками у взаємовідносинах громадянського суспільства та держави. Разом з тим їх діяльність може мати й дисфункціональні наслідки. Зокрема, мова йде про:

- громадський протекціонізм (збереження без змін вже досягнутих позицій та прав – як правило, на протигагу інтересам інших груп, які не мають достатнього впливу на владу);
- заперечення колективної дисципліни (кожна група намагається перекласти на інших тягар національних видатків);
- управлінський застій (постійне блокування діяльності та ініціатив уряду);
- порушення рівноваги між різними інтересами, наявними в суспільстві, внаслідок домінування однієї або кількох груп;
- однобічну перевагу виключно корпоративних інтересів.

Типологія груп інтересів є достатньо складним завданням, що пояснюється, по-перше, їх чисельністю, по-друге, надзвичайним різноманіттям. Відповідно, фактично кожен дослідник цієї проблематики пропонує власну класифікацію, яка здійснюється на підставі різних критеріїв:

1. Походження та ступінь організованості:

- анемічні (групи виникають як реакція на ту чи іншу ситуацію, характеризуються нерегулярністю артикуляції інтересів, відсутністю організованих дій, ситуативністю та нетривким терміном функціонування);
- інституціональні (формальні об'єднання, які мають організаційну структуру, професійний кадровий апарат та чітко визначають політичні, соціальні та економічні пріоритети);

2. Спеціалізація діяльності:

- асоціативні (добровільні об'єднання, які спеціалізуються на представництві інтересів та покликані вирішувати конкретні завдання – наприклад, профспілки);
- неасоціативні (неформальні об'єднання на релігійній, соціокультурній, родинній основі, діяльність яких є непостійною).

3. Характер діяльності:

- одноцільові (виникають та функціонують для досягнення однієї цілі, після її досягнення – розпадаються);
- багатоцільові (характеризуються багатопрофільною діяльністю).

4. Сфери інтересів:

- секторальні (відстоюють інтереси (передусім матеріальні) своїх членів);
- загальносоціальні (відстоюють загальні ідеали, цінності, принципи).

5. Доступ до владних інституцій:

- внутрішні групи (групи-інсайдери), які мають привілейований доступ до владних структур;
- зовнішні групи (групи-аутсайдери), які подібного доступу не мають та змушені апелювати до суспільства в цілому.

В Україні групи інтересів отримали формальну, визначену законодавством можливість представництва після розпаду СРСР, коли розпочалося формування демократичних політичних інститутів. Відповідно на сьогодні їх розвиток та роль у публічній політиці пов'язані з розвитком українського суспільства, процесами реформування в політичній, економічній та соціально-культурній сферах. Разом з тим слід ураховувати, що поява та розвиток численних груп інтересів в Україні були детерміновані двома основними факторами.

По-перше, йдеться про виникнення та утвердження різних форм приватної власності з паралельним зменшенням ролі державної власності. Саме накопичення (90-ті роки XX століття) та перерозподіл (початок XXI століття) приватної власності стало головним об'єктом нових групових інтересів (передусім мова йде про нову політико-економічну еліту, більша частина громадян була виключена з цих процесів унаслідок слабкої консолідації).

По-друге, демократизація процесів формування владних структур призвела до поглиблення корумпованості та бюрократизації органів публічної влади.

Виходячи з цього від самого початку новосформовані групи інтересів суттєво відрізнялися від подібних утворень розвинутих демократичних країн. В Україні (як, до речі, й в інших пострадянських країнах) групи інтересів часто формувалися як елементи партійних, державних або новосформованих

фінансово-економічних структур, відповідно їх суперництво відбувалося переважно всередині цих структур кулуарними методами.

Інституціоналізація груп інтересів в Україні полягає у створенні ними відповідних організацій, через які вони відстоюються групові інтереси громадян. Розмаїття організаційних форм, у яких існують групи інтересів, віддзеркалюється в поняттях, якими їх позначають: «об'єднання», «асоціація», «спілка», «організація», «клуб», «рух», «комітет» тощо. Найпоширенішими і найтипівішими є самоврядні громадські об'єднання (головним принципом існування та діяльності таких об'єднань є добровільність участі у них громадян) – групи асоціативного типу, що створюються для артикуляції, захисту і задоволення власних потреб та інтересів (професійні, молодіжні, феміністські, релігійні, культурні тощо). Вони мають чітку формальну структуру і правовий статус. До них належать бізнесові спілки, молодіжні, жіночі, етнічні, релігійні об'єднання, товариства споживачів тощо. Достатньо впливовою групою інтересів є профспілки, які можна віднести до спеціалізованих структур, що артикулюють певні інтереси.

Разом з тим найбільш впливовими і ефективними в Україні є групи інтересів великого капіталу (фінансово-політичні групи або корпорації). Ці специфічні групи інтересів відносять до категорії інституціональних груп, які являють собою інститути та організації, вбудовані в суспільно-політичну систему та покликані вирішувати конкретні завдання в межах цієї системи.

На сьогодні в більшості розвинутих країн світу існує розгалужена структура прямих, не опосередкованих виборами зв'язків між різноманітними групами інтересів та органами державної влади. Ця особлива система представництва, яку, на відміну від електорального або територіального, називають функціональним представництвом, відіграє виключно важливу роль в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Протягом XX століття в різних країнах склалися власні, обумовлені національною специфікою та традиціями системи функціонального представництва. Разом з тим існує низка спільних рис та особливостей, властивих усім таким системам, що дає підстави виділити три моделі взаємовідносин груп інтересів та держави: плюралістичну, корпоративістську та керовану. Хоча в чистому вигляді ці моделі ніколи не реалізуються на практиці, домінування однієї з них в цілому визначає характер та особливості системи представництва інтересів у кожній окремо взятій країні. Розглянемо ці моделі більш детально.

1. Плюралістична модель (США, Нова Зеландія, Канада, з деякими зауваженнями – Великобританія, Італія, Ірландія). При функціонуванні цієї моделі групи інтересів та уряд відділені одні від одних, членство в групах є добровільним, групи часто мають вільну або децентралізовану організаційну структуру. Наявність великої кількості акторів, які беруть участь у політичному процесі, призводить до того, що групи інтересів представляють не лише окремі сектори суспільства (профспілки, бізнес-асоціації), а й кожен з таких секторів може бути представлений численними групами. При цьому ці групи конкурують між собою за членів, ресурси та вплив, паралельно намагаючись впливати на державну політику. Плюралістичний розподіл благ має стихійний характер, близький до ринкової конкуренції, та є наслідком організованого тиску. Відповідно процес прийняття політичних рішень відбувається в результаті гострої конкуренції, а не співробітництва груп інтересів, оскільки невеликі групи інтересів, як правило, не підтримують цінності, пов'язані із суспільним інтересом, орієнтуючись на отримання вигоди.

2. Корпоративістська модель (Швейцарія, Австрія, Швейцарія, Норвегія, Швеція, Японія, частково, за галузевим принципом – Німеччина, Франція). На відміну від плюралістичної моделі характеризується більш організованим представництвом інтересів, розподіл економічних та політичних благ здійснюється за результатами переговорів, відповідно в основі прийняття політичних рішень перебуває механізм координації. Держава є базовим елементом конструювання відносин між групами інтересів у політичній сфері, при цьому кожний соціетальний інтерес представлений єдиною головною асоціацією (ліцензованою державою) з централізованою структурою, членство в якій є обов'язковим та, як правило, масовим. При реалізації цієї моделі своєрідного обміну взаємовигідних послуг держава підтримує групи інтересів, які, у свою чергу, систематично беруть участь у розробці та реалізації політичного курсу в державі. Модель також характеризується високим ступенем ангажованості партнерів у процесі здійснення спільно вироблених рішень, а також залежністю ефективності в реалізації угод від сили та представництва окремих структур.

3. Керована модель (Китай, Північна Корея, Куба, частково – Мексика, Бразилія). Групи інтересів існують для того, щоб полегшити контроль держави над суспільством. Відповідно кожна група інтересів має ієрархічну структуру, членство в цих групах, як правило, є примусовим, кожен сектор

суспільства представлений однією відповідною групою, усі групи контролюються урядом або іншими органами державної влади з метою мобілізації громадян для підтримки офіційного політичного курсу.

У контексті корпоративістської моделі взаємовідносин груп інтересів та держави окремо слід виділити трипартистські органи, засновані на представництві трьох сторін – бізнесу, профспілок та держави. Їх формування та розвиток припадає на 50–70-ті роки XX століття, коли головною метою їх існування проголошувалося досягнення соціального миру та стабільності. Однак у результаті їхня роль не обмежилася лише досягненням консенсусу між основними соціальними партнерами. У низці країн (Німеччина, Австрія, Швеція, Австралія) вони, по суті, перетворилися в органи, що визначали основні параметри соціально-економічного розвитку держави. Разом з тим уже в 1970-ті роки було виявлено серйозні дефекти подібної моделі, передусім – нездатність адекватно реагувати на необхідність структурної перебудови економіки, нові вимоги до менеджменту та робочої сили тощо. Сформовані в основному із представників індустріальних галузей, трипартистські органи достатньо часто перешкоджали нововведенням, оскільки останні вимагали жертв від тих сфер, інтереси яких вони представляли. Крім того, однією з причин різкого падіння ролі та впливу трипартизму стала криза профспілок, перш за все – зменшення їхнього політичного впливу. Бізнес, який навпаки, зміцнив свої позиції, поступово став вирішувати всі питання напряду з урядами, лише в окремих випадках запрошуючи представників профспілок до участі в переговорах та консультаціях.

Разом з тим у 90-ті роки XX століття місце традиційного трипартизму, у межах якого відбувалася взаємодія держави, бізнесу і профспілок, поступово почала займати нова трипартистська модель («нове соціальне партнерство»), у якій місце представників «третього сектору» зайняли нові структури, організовані різноманітними групами інтересів.

В Україні діяльність груп інтересів, по суті, являє собою співіснування двох моделей представництва інтересів – плюралістичної, що у найбільш довершеному вигляді виникла у США, та корпоративістської, поширеної в країнах континентальної Європи. Так, з одного боку, частина бізнес-асоціацій постала на базі колишніх державних об'єднань, тому їхнє право на представлення інтересів підприємств галузі відразу було визнано владою. З другого – значна частина бізнес-асоціацій сформувалася стихійно. Їм доводилося боротися за залучення членів і здобувати право на представництво своєї групи інтересів у державних органах [38, с. 15].

Функціонування тієї чи іншої моделі взаємовідносин груп інтересів та держави, а отже ступінь впливу груп інтересів на прийняття державно-управлінських рішень, залежить від кількох факторів, основними з яких є такі:

1. Характер публічної політики. Принцип корпоративного представництва різноманітних груп інтересів (наприклад, в Австрії, Швеції, частково Німеччині) дає їм змогу максимально інтегруватися в публічну політику, виступаючи «соціальними партнерами» держави (передусім це характерно для федерацій та конфедерацій профспілок, роботодавців). При цьому подібні зв'язки часто мають інституціональний характер, оскільки вищезазначені групи інтересів не лише проводять консультації з органами влади з окремих питань, а на постійній основі розробляють ключові засади соціально-економічної політики. Показово, що максимальний рівень інтеграції груп інтересів у публічну політику спостерігається в країнах, де традиційно потужними є позиції партій соціал-демократичного спрямування.

Разом з тим слід ураховувати, що в Україні як політика загалом, так і публічна політика зокрема реалізується із суттєвими відхиленнями від усталених оцінок, прийнятих у світовій політичній думці. Зокрема, у вітчизняній історіографії, як слушно відзначив професор Є. Камінський, дослідники часто займаються схоластичним повторюванням енциклопедичних дефініцій, автори яких практично не враховували особливості перехідного періоду [25, с. 170]. Зазначимо, що певною мірою це було притаманно й дослідникам Центрально-Східної Європи, які спочатку схематично переносили вже апробовані у Західній Європі та США схеми взаємовідносин груп інтересів та держави на ґрунт нових держав постсоціалістичного простору. В Україні за роки незалежності утвердилося одновимірне сприйняття і впровадження «політики» як процесу й методу розробки, прийняття і реалізації рішень певними групами інтересів в інтересах цих самих груп [25, с. 170]. Зазначимо, що головну роль у цьому процесі відіграють фінансово-політичні групи. У результаті це призводить до двох вкрай небезпечних наслідків.

По-перше, йдеться про відчуження громадян (які не належать до фінансово-політичних груп або не є їх висуванцями, що отримують відповідне фінансове заохочення) від правлячої верхівки, причому не лише на практиці, а й в теорії – у суспільстві формується стереотип (за допомогою ЗМІ, які перебувають в основному під контролем фінансово-політичних груп), згідно з яким політика асоцію-

ється виключно з діяльністю елітарної верхівки, що складається з великих бізнесменів і представників колишньої партійної радянської номенклатури. Водночас нав'язується думка про те, що входження у верхівку представників інших верств населення, не пов'язаних із великим бізнесом, неможливе. По-друге, відповідне сприйняття «політики» веде до гальмування процесу формування інститутів громадянського суспільства. Різні наукові інститути, інформаційно-аналітичні центри (державні та недержавні), експертні групи, що функціонують при Кабінеті Міністрів України, Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, є суто формальними розробниками рішень державного характеру. На практиці вони або виконують замовлення відповідних фінансово-політичних груп, або ж працюють «вхолосту», тобто їхні розробки, які часто є абсолютно безкоштовними, бо розробляються на кошти різноманітних міжнародних організацій, представниками органів влади та місцевого самоврядування і практично не використовуються.

2. Інституційна структура держави, що фактично визначає методи впливу груп інтересів та форми участі у політичному процесі. Унітарні та централізовані політичні системи апіорі обмежують потуги груп інтересів, витісняючи їх у сферу взаємовідносин виключно з виконавчою владою та апелюючи до них лише в окремих випадках (показовим у цьому контексті є досвід Франції у 1960-х та Великобританії у 1980-х роках), у той час як при децентралізованій та фрагментованій політичній системі, особливо за наявності двопалатного парламенту та розгалуженої судової системи, групи інтересів отримують можливість тиснути на владу за різними напрямками та в різний спосіб. Разом з тим у парламентських системах сильнішим є ступінь зворотного впливу політичних угруповань на групи інтересів.

3. Характер партійної системи. Однопартійна система фактично виводить групи інтересів із політичного процесу, офіційно «приватизуючи» їх функції для потреб держави. Домінування однієї партії в країні протягом певного періоду часу змушує групи інтересів орієнтуватися саме на неї, що суттєво обмежує можливості для політичного маневру та зменшує «незалежність» груп інтересів у прийнятті рішень, змушує підлаштовуватися під ситуативну політичну кон'юнктуру. Двopартійна система дозволяє грати на протиріччях головних партій, а багатopартійна система, за якої до парламенту потрапляє щонайменше п'ять політичних сил, дає змогу групам інтересів ефективно впливати на розробку та прийняття державно-управлінських рішень.

4. Політична культура. Характер політичної культури визначає два принципові моменти – як суспільство сприймає функціонування груп інтересів (позитивно, негативно, нейтрально) та наскільки активно громадяни беруть участь у діяльності таких груп.

Ефективність та впливовість груп інтересів залежить також від того, як вони формулюють свої вимоги. Г. Алмонд та Д. Пауелл виділили чотири стилі артикуляції інтересів:

- 1) вимоги можуть бути виражені явно чи неявно;
- 2) вимоги можуть бути сформульовані розпливчасто або у формі конкретних прохань;
- 3) вимоги можуть бути загальними (принципи, підходи) або конкретними;
- 4) вираження інтересів може бути реалістичним або емоційним [56, с. 60].

Об'єктами впливу груп інтересів при цьому виступають всі гілки влади, передусім – виконавча та законодавча (для цього використовують різноманітні засоби – від прямого підкупу до різних форм легального переконання, а також контролю над впровадженням у життя прийнятих законів), а також політичні партії. Окремо слід виділити апеляцію до громадської думки та її мобілізацію (через різні засоби масової комунікації).

Методи (або канали) впливу групи інтересів залежать від того, якою проблемою займається група та до якої сфери публічної політики вона має відношення. Головні «канали» – це державні органи, політичні партії (головний інструмент впливу – фінансування виборчих кампаній, наприклад, великий бізнес фінансує консерваторів та правих, профспілки – лівих та соціал-демократів), суди (у тому числі й поза межами країни, наприклад, Європейський суд з прав людини тощо), ЗМІ, наднаціональні органи.

2.3. Механізми узгодження інтересів у публічній політиці та публічному управлінні

Для України розробка і провадження ефективних механізмів вироблення та реалізації політики органами публічного управління є не просто складовою євроінтеграційних процесів, а, без перебільшення, необхідною умовою успішності структурних реформ у соціально-економічній та політичній сферах. Це пов'язано з тим, що саме від якості зазначених механізмів, під якими ми розуміємо су-

купність процедур та інструментів, що використовуються органами публічного управління для вироблення політики, залежить реалізація інтересів різних груп населення, громадських організацій та бізнес-структур.

Як зазначають вітчизняні дослідники, у розвинутих країнах соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси у структурах влади своїм представникам, відповідно основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп. При цьому оскільки в західній моделі закладено принцип урахування інтересів кожної із соціальних груп і навіть окремого індивіда, саме життя людини, свобода людини, її добробут є основними предметними полями європейських інтересів [22, с. 58].

При цьому в останні десятиліття ми можемо спостерігати активізацію процесів поділу влади між усе більшою кількістю нових менших акторів, які мають різне і несподіване походження. Ці актори використовують зовсім інші правила гри, ніж ті, якими користувалися традиційні гравці [33, с. 29]. Показово, що ці тенденції виходять далеко за межі традиційних владних арен – геополітики, війни, місцевої (національної) політики та бізнесу, – перетікаючи в філантропію, релігію, культуру та особисту владу індивідів [33, с. 27].

У цілому різноманітні групи інтересів, які в громадянському суспільстві діють, впливаючи на ступінь його розвитку, спосіб вияву та самоорганізації інтересів, соціальну структуру і процеси, культуру тощо, отримують нові можливості для впливу на вироблення публічної політики в різних країнах світу.

Однак зазначимо, що без взаємного узгодження інтересів взаємодія державних та інститутів громадянського суспільства із вирішення суспільно-значущих проблем розвитку країни приречені на невдачу [41, с. 11].

В Україні модель представництва інтересів, по суті, є гібридною, тобто поєднує формальні та неформальні політичні практики, притаманні неопатримоніальним режимам, у результаті чого було створено умови для домінування груп інтересів великого капіталу. З огляду на зазначене орієнтація на впровадження європейських принципів узгодження інтересів у публічній політиці, що дасть змогу наблизити Україну до європейських стандартів врядування, є цілком виправданою.

Сукупність формальних і неформальних інститутів повинна забезпечити узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, поліпшить координацію спільної діяльності на шляху задекларованих цілей розвитку. Тому створення інституційно-політичного механізму узгодження інтересів влади з інтересами громадських і політичних сил сприятиме максимальній мобілізації соціального та людського ресурсу для формування довгострокової стратегії розвитку України [41, с. 15].

Однак слід урахувати, що вищезазначені зміни не можуть бути відірваними від контексту інституційних змін політичної системи. Зокрема, обґрунтованою є теза про те, що однією з основних вимог Євромайдану був перехід до парламентсько-президентської республіки. Головна перевага парламентсько-президентської форми державного правління полягає в залученні значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення політичних рішень, чим створюються умови для усунення політичної монополії фінансово-промислових груп [13, с. 60]. І це безпосередньо впливає на механізми вироблення та реалізації політики органами публічного управління, оскільки вони повинні враховувати інтереси значно більшої кількості акторів. Тому пріоритетними механізмами повинні стати ті, які дозволяють ефективно враховувати та узгоджувати інтереси різних суспільних груп. Передусім ідеться про розширення участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики, а також прозорість та підзвітність влади перед громадянами на національному, регіональному та місцевому рівнях.

На сьогодні в Україні вже створено необхідну інституційно-правову базу, яка регулює як питання прозорості діяльності органів публічної влади, так і забезпечення відкритості інформації, що в цілому відповідає європейським стандартам. Інституціоналізація відповідних принципів, у свою чергу, сприяє впровадженню функціональних механізмів забезпечення партнерського діалогу громадськості та держави. Наприклад, ефективність електронних петицій, громадських експертиз, консультацій з громадськістю, громадського контролю (наприклад, у контексті кадрових призначень, тендерних процедур тощо) вже давно не викликає сумніву. При цьому, що вкрай важливо, взаємодія держави і громадського сектору продовжує вдосконалюватися.

На сучасному етапі розвитку провідних демократичних країн існує достатньо багато ефективних механізмів узгодження інтересів у виробленні публічної політики. Дослідники [24; 46; 54] виділяють

чимало таких механізмів, що успішно практикуються в розвинутих демократичних країнах, а частина – і в Україні:

- участь громадських організацій у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина. До форм такої участі можна віднести лобіювання, аналітичну роботу «фабрик думок», публічні консультації тощо;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади щодо вирішення проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації публічної політики;
- співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства у процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації публічної політики;
- проведення органами публічної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування;
- створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації партнерства тощо), які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення [47, с. 245].

Серед розмаїття механізмів узгодження інтересів у виробленні та реалізації публічної політики спинимося на тих, які в сучасних демократичних країнах є найбільш ефективними, а саме:

- представництво і захист прав та інтересів громадян (*адвокасі*);
- громадський контроль;
- проведення публічних консультацій.

Розглянемо їх детально з урахуванням особливостей реалізації в Україні.

Дефініцією «представництво інтересів» або «адвокасі» (від англ. *advocacy* – захист, відстоювання інтересів чи прав; адвокація) у сучасному політологічному значенні прийнято позначати сукупність форм і методів артикуляції інтересів агентів суспільства (формальних і неформальних груп інтересів) [4, с. 35].

Термін «адвокасі» також трактують як діяльність громадських організацій, метою яких є зміни політики шляхом розділення влади та представлення інтересів громадськості в результаті дії на ключових осіб політики в державних структурах.

Варто відзначити, що адвокасі включає в себе три основні складові:

- 1) клієнти – люди, які звертаються до громадських організацій за допомогою;
- 2) інтереси клієнта. Оскільки представництво неможливе без співробітництва громадської організації клієнта з іншою стороною/опонентом, у нашому випадку з органами публічної влади, то саме права та інтереси клієнта стають об'єктом адвокасі;
- 3) посередництво, тобто ведення переговорів для задоволення інтересів клієнта. Ефективне посередництво виступає умовою ефективного представництва.

Як правило, до методів адвокасі [17] відносять такі форми громадської активності як:

- переговори з органами публічної влади. Типовим прикладом останнього є переговори профспілок з урядом щодо досягнення певного компромісу в питаннях захисту прав службовці або робітників підприємств чи цілих галузей (скорочення/підняття/затримка заробітної плати, скорочення кадрів, інші аспекти трудових відносин);
- створення коаліцій. Справді адвокасі (це справедливо також і для лобіювання) буде більш успішним, якщо неурядова організація взаємодіє з однорідними організаціями, що зможуть створити чітку платформу для представництва інтересів громадськості з того чи іншого питання. Коаліція має багато переваг перед діями організації-одиначки.

По-перше, новостворена коаліція викликає зацікавленість з боку ЗМІ та уряду, що сприяє залученню нових членів у процес адвокасі.

По-друге, органи публічної влади змушені з більшою повагою прислухатися до вимог коаліції – чим більша група «лобістів», тим легше переконати політиків підтримати її позицію.

По-третє, члени громадських організацій почувають себе більш впевнено і зручно, працюючи разом у коаліції. По-четверте, коаліція дає можливість висунути кілька проблем одночасно, а отже, працює як скоординована інформаційна мережа. Однак робота в коаліції має і певні недоліки. Вона не дозволяє організації брати участь в інших проєктах. Якщо мета коаліції не збігається з метою організації, то залишається мало часу і ресурсів для власної діяльності. У великих коаліціях досить часто утискаються права малих організацій. Іноді занадто часто необхідно йти на компроміси. Всі перемоги завжди приписуються коаліції, тому нерідко робота окремих організацій залишається непомітною [9];

- набуття членства в державних структурах, коли представник громадської організації обирається до законодавчих органів влади;

- використання засобів масової інформації та проведення громадських кампаній. Сюди також відносять практику інформаційних кампаній, які організовуються, коли ініціатори ставлять за мету донести до громади відомості, що не мають принципової новизни, але раніше закриті або менш доступні.

На продуктивність «представництва» впливає продумана програма з чіткою метою, неформальні зв'язки з лідерами державних структур; дуже бажаним є самофінансування, адже успішна діяльність адвокати вимагає повної незалежності від донорів. Щодо фінансування, то існує кілька способів залучення ресурсів, необхідних для роботи неурядових організацій та реалізації їх проєктів. Насамперед, це – отримання доходу від деяких видів комерційної діяльності у межах статуту і в тих обсягах, що дозволяє неурядовим організаціям законодавство; отримання фінансових ресурсів у вигляді спонсорської допомоги, пожертвувань; отримання державних дотацій, грантів.

Результати успішності або провалу адвокати можна оцінити двома факторами. Це фактор «ефективності політики» – наскільки повно були досягнуті поставлені цілі, та фактор «користі для громадянського суспільства» – наскільки зміцнилися місцеві суспільні інститути і як змінилась участь громади у прийнятті політичних рішень.

Варто зазначити, що виконання всіх вимог, що поставлені громадськими організаціями, здійснюється не часто. Крім того, адвокати має багато обмежень. Але певний успіх досягається в результаті численних компромісів, в результаті яких початкові цілі трансформуються, стають помітними нові проблеми, помічаються шляхи їх вирішення [9].

З проблемою узгодження інтересів при виробленні публічної політики тісно пов'язано питання контролю за її реалізацією. В демократичних країнах контроль за політичними рішеннями перетворюється на засіб формування відповідальної політичної влади [7, с. 36]. Отже, громадський контроль є невід'ємним елементом функціонування демократичного устрою.

У широкому розумінні громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється громадськістю. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю є діяльність органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [32, с. 80].

У більш вузькому значенні громадський контроль часто інтерпретується як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [31, с. 98].

Серед форм громадського контролю важливу роль відіграє громадська експертиза, яку можна визначити як механізм громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп.

На сьогодні українським законодавством запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги. Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими [23, с. 116].

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [23, с. 117].

Громадській експертизі можуть підлягати: нормативно-правові акти, різні урядові програми, інші важливі рішення органів публічної влади. Як правило, термін здійснення громадськими організаціями громадської експертизи є необмеженим, що дає можливість останнім провести ретельну оцінку ефективності діяльності органів публічної влади, виконання ними чинного законодавства, реалізацію державних програми, якість надання адміністративних послуг населенню або витрачання коштів з державного або місцевих бюджетів.

Схожим з громадською експертизою механізмом громадського контролю є громадський моніторинг, який проводиться громадськими організаціями з метою забезпечення відповідності реалізації проєктів чи програм органів публічної влади попередньо затвердженим передумовам та цілям [40, с. 41].

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін у існуючі політики та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади. Для цього необхідно: i) виявити існуючі практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань, та ii) відслідкувати існуючі підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання [23, с. 129].

Щоправда, моніторинг, на відміну від громадської експертизи, не передбачає, що його результати будуть обов'язково враховані владою під час прийняття політико-управлінських рішень.

Громадський моніторинг потрібен, щоб:

- не було зловживань владою;
- надати об'єктивний погляд на діяльність влади та уникнути однобокого суб'єктивного підходу;
- наблизити владу до розуміння потреб громади;
- відслідковувати роботу влади за цілями та критеріями, цікавими громадськості [23, с. 129].

Моніторингова діяльність зазвичай складається з таких етапів:

- попередній моніторинг – здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкта моніторингу, зокрема проєктів актів, що готуються до прийняття; аналізу проблемної ситуації, пошук її причин та витоків;
- поточний моніторинг – здійснюється безпосередньо у процесі діяльності і полягає у регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення;
- заключний етап моніторингу – здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає у тому, що фактичні результати порівнюються із потрібними, на підставі чого виробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливим відхиленням у майбутньому [6, с. 145].

У цілому громадський моніторинг забезпечує систематичне відстеження реалізацій певного державно-владного рішення чи діяльності органу державної влади через призму публічності та відкритості цих процесів для громадськості та відповідності інтересам суспільства.

Окрему увагу слід приділити публічним консультаціям. Їх роль полягає в участі громадськості, яку представляють групи інтересів у вигляді громадських організацій, у процесі вироблення публічної політики. Вони передбачають серйозний розгляд усіх точок зору, відсутність заздалегідь визначеного результату, заохочення участі громадських організацій у формулюванні, визначенні публічної політики, вирішенні проблемних питань, а також розробці та реалізації урядових програм.

В Україні консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень [43].

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі [43].

Серед груп інтересів, як правило, виокремлюються організовані групи та громадськість. Перші є так званими «істинними групами», створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в Уряді. До таких можна, наприклад, віднести різного роду бізнес-асоціації, ради підприємців тощо. Інша категорія включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання влади у сферу їх діяльності. Наприклад, це можуть бути екологічні рухи або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку [23, с. 108].

Публічні консультації організовуються тоді, коли:

- важливі рішення щодо поточних проблем суспільного життя, пропонованих програм, державної політики взагалі зачіпають інтереси тих чи інших суспільних груп;
- потрібно отримати думки стосовно урядової політики різних зацікавлених сторін задля прийняття більш поінформованого та ефективного рішення;
- необхідне чітке розуміння різних точок зору на проблему, по відношенню до якої важко, або навіть неможливо, досягти консенсусу.

Підготовка публічних консультацій передбачає:

- визначення зацікавлених сторін, сфери консультацій та її цілей;
- обрання методу проведення консультацій;
- забезпечення матеріально-технічної підтримки;
- вироблення загальної схеми проведення консультацій.

Важливим є створення можливості для зв'язків всередині органу публічної влади та передбачення обміну й використання інформації, отриманої під час консультацій. Так, наприклад, в Європейському Союзі ще в 1952 році була ухвалена резолюція, яка передбачала консультації владних інституцій ЄС та неурядових організацій з питань, які належать до їх компетенції. У 1954 році були визначені основні критерії, за якими неурядова організація отримує статус консультативного члена. Серед яких: мета громадських організацій повинна збігатися з прагненнями Ради Європи; організація має бути репрезентативною у своїй сфері діяльності та у своєму географічному районі; вона має бути структурованою міжнародною організацією, що має штаб-квартиру та генерального секретаря. Відповідно на сьогодні понад 350 неурядових організацій мають консультативний статус у Раді Європи [9].

За формою проведення публічні консультації поділяються на безпосередні та опосередковані. За кількістю учасників у межах однієї консультації можна виокремити групові та індивідуальні консультації. Крім цього, можна виділити способи консультування, тобто систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних заінтересованих груп. Серед таких способів особливе значення мають так звані консультаційно-дорадчі структури при органах державної влади, на кшталт громадських рад, громадських колегій, комітетів тощо [23, с 109].

В Україні порядком проведення консультацій з громадськості з питань формування та реалізації державної політики визначається три основні форми:

- публічне громадське обговорення;
- електронні консультації;
- вивчення громадської думки [43].

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються:

- конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- життєвих інтересів громадян, у тому числі тих, які впливають на стан навколишнього природного середовища;
- провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначення стратегічних цілей, пріоритетів та завдань у відповідній сфері державного управління;
- інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами тощо [43].

Аналіз досвіду різних країн дає підстави також виділити базові принципи організації та проведення публічних консультацій: участь у процесі вироблення політики осіб, груп, організацій, яких безпосередньо стосується це рішення, політика або які мають інтерес у цьому рішенні чи політиці; взаємна довіра та повага; відкритість та сумлінність; прозорість та доступ до інформації; необтяжли-

вість та «дружність»/сприятливість процедур для громадян, які бажають взяти участь у консультаціях; пропорційність типу та масштабу консультування щодо потенційного впливу пропозицій або прийнятого рішення, акцент має робитися на справжньому залученні заінтересованих сторін, а не лише на дотриманні бюрократичних процедур; належне та рівне ставлення до учасників консультаційного процесу [23, с 109–110].

У цілому розглянуті вище механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики повинні ґрунтуватися на принципах довіри, прозорості, публічності, узгодження інтересів, участі, взаємної підтримки сторін, відповідальності та добровільності, незалежності, етичності, громадської активності, партнерства, запобігання корупції, раціонального і збалансованого розвитку, а також комплексності.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Основні характеристики груп інтересів та груп тиску.
2. Ключові функції груп інтересів.
3. Принципи та особливості групової взаємодії.
4. Умови, необхідні для ефективного функціонування груп інтересів.
5. Теоретичні засади діяльності груп інтересів.
6. Моделі функціонування груп інтересів: проблеми та перспективи розвитку.
7. Специфіка функціонування публічної сфери.
8. Групи інтересів як актори публічної політики та GR.
9. Особливості функціонування груп інтересів в Україні.
10. Напрями інституціоналізації діяльності груп інтересів в Україні.

ЧАСТИНА 2 СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ GOVERNMENT RELATIONS В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

ЛЕКЦІЯ 3. Лобізм, публічно-приватне партнерство та соціальна відповідальність бізнесу як технології Government Relations

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

3.1. Лобізм як ключова технологія Government Relations.

3.2. Публічно-приватне партнерство у взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства.

3.3. Соціальна відповідальність бізнесу як специфічна технологія Government Relations.

3.1. Лобізм як ключова технології Government Relations

Однією з найбільш дієвих технологій Government Relations, за допомогою якого групи інтересів беруть участь у процесі прийняття політико-управлінських рішень та реалізують на практиці свої інтереси, цілі та завдання, є лобізм.

Лобізм (від англ. lobby – кулуари, коридор) – це специфічний інститут політичної системи, що базується на механізмі впливу організацій – профспілок, корпорацій, підприємницьких союзів, а також приватних осіб (так званих «груп тиску») на процес прийняття вигідних для замовників рішень парламентом або органами виконавчої влади.

У цілому науково-практичні підходи до інтерпретації лобізму та лобіювання є достатньо різноманітними. Так, американський політолог, автор однієї з теорій груп інтересів Д. Трумен під лобізмом розумів «природне право громадян представляти власні інтереси за допомогою лідерів груп впливу» [71, с. 28]. Вітчизняні дослідники ідентифікують лобізм як «специфічний інститут політичної системи, що базується на механізмі впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на уповноважені органи (парламент, уряд, місцеві виконавчі і представницькі органи влади) для ухвалення того чи іншого нормативно-правового акту або рішення» [50, с. 75] та зазначають, що насамперед він має відношення до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, сприяння реалізації тих або інших проєктів тощо.

У Законі України «Про лобіювання» останнє визначається як «діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або у власних комерційних інтересах особи та стосується предмета лобіювання» [18].

Насамперед лобізм має відношення до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, сприяння реалізації тих або інших проєктів тощо. Як правило, розрізняють «тіньовий» та цивілізований лобізм. Цивілізований лобізм вигідно відрізняється від «тіньового» тим, що просуває не просто інтереси окремих підприємств чи інших суб'єктів, а й коригує загальні «правила гри» для цілих сфер та галузей економічної діяльності. Тому він захищає загальнонаціональні інтереси і має більше значення для економіки країни, ніж «тіньовий» лобізм [21, с. 24].

Вважається, що традиція лобіювання як специфічного політичного явища бере початок під час президентства У. Гранта (1869–1877 роки). Цей президент США зі своєю «командою» (міністри, частина сенаторів) мав звичай після робочого дня у вестибюлі одного з готелів зустрічатися з різними людьми, вислуховувати їхні прохання й давати обіцянки їх виконати (як правило, за певну фінансову винагороду). Згодом лобіювання було органічно вписано в правове поле, тобто перетворилося на явище, що регламентується законодавчими актами.

В 1946 р. у США заробив спеціальний «Закон про регулювання лобізму», автори якого апелювали до прийнятої в 1789 р. першої поправки до Конституції США, що гарантувала, зокрема, право громадян звертатися в офіційні органи зі скаргами. Відповідно до цього закону, лобісти повинні обов'язково реєструватися в секретаря Сенату й у клерка Палати Представників, повідомивши при

цьому галузь своїх інтересів і ряд інших даних фінансово-організаційного характеру. В 1995 р. був прийнятий ще один закон – «Про розкриття лобістської діяльності». У цілому роботу американських лобістів прийнято вважати однією із найпрозоріших у світі.

На сьогодні у США діє більше 15 тис. лобістських організацій. Серед них – Торговельна палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелторів. Найбільшими ж американськими лобістськими фірмами вважаються Cassidy & Associates, Patton Boggs і Akin Gump Strauss Nauer & Feld. Професійними лобістами вважаються ті, хто витрачає на цю діяльність не менш 20 % свого робочого часу.

Показово, що рамки дії лобістських організацій обмежені Конгресом США, тобто лобіювання в структурах адміністрації президента, виконавчої влади (більше уразливе з погляду корупційних дій) заборонене.

У більшості інших західних країн спеціальних законів про лобізм немає, однак певні норми, що регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку законів. Наприклад, у Німеччині вони фігурують у прийнятому у 1972 р. «Кодексі поведінки члена Бундестагу» і «Положенні про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі». Депутат німецького парламенту має право відстоювати на засіданні комітетів Бундестагу інтереси представників бізнесу за певну винагороду, однак тільки в тому випадку, коли йдеться про цілу галузь, а не конкретної компанії.

Що стосується Європейського Союзу в цілому, то на сьогодні у Брюсселі налічується понад 15 тис. лобістів. Близько 3 тис. різноманітних груп інтересів мають постійні офіси в Брюсселі. Зокрема, це торговельні федерації, консультанти, недержавні організації, національні асоціації, міжнародні організації, аналітичні центри.

Цивілізований лобізм далеко не ідеальний, і корупційні скандали трапляються досить часто. Приміром, у США за останні десять років в отриманні хабарів, шахрайстві, змові з великими підприємницькими структурами було обвинувачено більше 20 сенаторів і приблизно стільки ж міністрів.

У цілому можна виділити три типи лобізму, характерні для західних країн:

1. Прямий лобізм, коли ведеться цілеспрямована робота із представниками інститутів влади.
2. Непрямий лобізм (організація різноманітних акцій у вигляді широкомасштабних кампаній у ЗМІ, збору підписів, розсилання листів, різних дій у підтримку або проти конкретних рішень).
3. Внутрішній лобізм (використання для просування інтересів або безпосередніх представників органів влади, або тих, хто має до них вільний доступ).

Як правило, для досягнення поставлених завдань лобістські організації намагаються використувати комбінацію із трьох типів лобіювання для одержання гарантованого позитивного результату.

До легальних форм лобістської діяльності відносять:

- виступи на слуханнях в комітетах та комісіях парламенту;
- проведення пропагандистських кампаній в ЗМІ;
- розробку та представлення проєктів законів та інших нормативних актів;
- організацію демонстрацій, пікетів тощо.

У свою чергу, нелегальні форми лобіювання передбачають шантаж, поширення компромату, хабарництво (як разовий акт або систематичний підкуп) тощо.

У світовій практиці існують конкретні лобістські ресурси, які використовуються для успішного вирішення завдання. Найважливішими серед них є адміністративно-управлінський, фінансовий та інформаційний.

Адміністративно-управлінський ресурс – наявність зв'язків у владних структурах, що дають змогу донести до державних органів свою точку зору і просувати потрібні рішення.

Фінансовий ресурс – кошти, які компанії, громадські організації і будь-які зацікавлені групи можуть виділити на проведення і реалізацію потрібних рішень. Це ресурси, що необхідні на якісну експертизу, аналіз, пошук, опрацювання рішень, могутнього PR, а також подальші інвестиції власне в проєкт.

Під інформаційним ресурсом розуміється можливість отримання необхідної для прийняття рішень оперативної і достовірної інформації, володіння технологіями поширення відомостей з метою підтримки власних позицій. Практика лобіювання показує, що для досягнення потрібних владних рішень часто доводиться підключати всі згадані ресурси, і виграє та група, у якій вони повніше залучені. Інформаційний ресурс реалізовується, як правило, під час збору, аналізу інформації, в агітаційних і пропагандистських кампаніях, в тому числі в PR-кампаніях, адміністративний – в апаратних постановках і інших нормативних актах, в рішеннях законодавчої гілки влади.

Як правило, лобіювання орієнтовано насамперед на активне просування певного політичного рішення, тоді як адвокаті може включати в себе, крім цього, кампанії з громадянської освіти, висвітлення інформації у ЗМІ, акції без висування конкретних вимог до органів влади [6, с. 117].

У фаховій літературі існує чимало класифікацій лобістської діяльності, залежно від критеріїв її оцінки як суспільно-політичного явища. Наприклад, залежно від того, через яку гілку влади просувається рішення, можна виділити законодавчий, виконавчий і судовий лобізм. Залежно від характеру інтересу, що відстоюється, можна виділити політичний (фінансово-економічні і соціальні групи, що домагаються необхідного впливу за допомогою участі в політичній боротьбі і передвиборних кампаніях), фінансово-економічний (корпорації і галузеві компанії, що мають монопольну експортно-імпорتنу структуру, власну фінансово-банківську структуру, ЗМІ, представників у парламенті або політичних рухах), правовий (органи державної влади, що відстоюють прийняття окремих законодавчо-розпорядчих актів) лобізм. Залежно від того, на чию користь «вирішується питання», лобізм може поділятися на такі різновиди:

- 1) лобіювання різних соціальних структур (громадських організацій, рухів, партій, груп, громадських рухів, підприємницьких союзів);
- 2) відомчий лобізм (лобізм міністерств, відомств, державних комітетів, галузеве «просування» тих чи інших інтересів);
- 3) регіональний лобізм (вплив на владу з боку представників областей, районів та інших місць, що «вибивають» пільги і переваги для регіонів);
- 4) іноземний лобізм (вплив закордонних «груп тиску» або національних громад на ті чи інші державні органи з метою отримання від них певних рішень) [47].

Для Government Relations інтерес передусім становить громадське лобіювання, тобто вплив на вироблення публічної політики з боку таких об'єднань громадян, як громадські організації з метою задоволення своїх різноманітних громадських, суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів.

Часто лобістську діяльність громадських організацій асоціюють з просуванням і відстоюванням публічних інтересів у законодавчому процесі шляхом дії на обраних офіційних осіб (депутатів) у рамках формалізованої демократичної системи управління (ініціація законопроектів, інформаційна робота з депутатами і фракціями, експертиза законопроектів тощо).

Важливо зазначити, що публічна проблема не має індивідуального масштабу, це – відхилення від загальноприйнятої суспільної норми, яке має як об'єктивний, так і суб'єктивний виміри. Вона є наслідком існування великої кількості приватних труднощів. Вирішення публічних проблем покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування. Тому будь-яка ініціатива із їх вирішення є політичною справою, а сама державна / регіональна / муніципальна політика (policy) нічим іншим, як зусиллям органів влади та їх посадових осіб вирішити певну проблему [44, с. 8–9].

При цьому вплив на законодавчі органи є найбільш поширеним і ефективним методом впливу. Громадські організації беруть участь у розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, публікують заяви та звернення до громадян із різних питань у ЗМІ, організовують громадські дії (пікети, акції, семінари), лобіюють конкретні пропозиції в органах публічної влади через депутатів та участь у виборах усіх рівнів, проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати. Проте сучасне лобіювання виходить за межі впливу лише на законотворчість органів публічної влади і зокрема парламенту.

Так, у практиці західних демократичних країн можна виділити такі типи лобізму, у межах яких можуть діяти інститути громадянського суспільства:

- прямий лобізм, що реалізується за класичною схемою: група інтересу – група тиску – лобі, де представником групи інтересів може виступати неурядова організація. Це робота з представниками органів публічної влади зусиллями лобістів-професіоналів, яких винаймає певна група тиску;
- непрямий лобізм – організація різних громадських кампаній зі збором підписів, надсиланням листів та петицій на підтримку або проти конкретних рішень державної влади, що часто супроводжується гучною компанією у ЗМІ;
- внутрішній лобізм – коли інтереси в органах влади захищають особи, які працюють у них або мають до них безпосередній доступ. Як правило, громадські організації не мають такого високого доступу до органів публічної влади, як політичні партії, проте завдяки особистим зв'язкам їх членів із державними службовцями або депутатами вплив громадських організацій на владу цілком можливий.

Крім того, варто відзначити, що одним із основних стимулюючих факторів зростання значення лобіювання як особливої практики реалізації інтересів окремих організацій і різноманітних груп громадськості стала потреба налагоджувати відносини з державними установами та чиновниками на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Залежно від поставлених цілей громадські організації можуть використовувати різні методи та форми публічного лобіювання. Дослідники зазвичай схильні виділяти такі основні методи лобіювання інститутами громадянського суспільства суспільних інтересів:

- направлення листів і звернень до законодавців або представників виконавчої влади;
- участь у законотворчій діяльності (підготовка проєктів законів);
- контроль за дотриманням законів і рішень;
- вплив на громадську думку через ЗМІ шляхом організації кампаній у ЗМІ;
- проведення демонстрацій, маршів, пікетування або інших публічних акцій;
- робота в експертних групах з підготовки проєктів документів парламенту і уряду; надання консультативної допомоги органам державної влади;
- участь у громадських слуханнях законопроєктів та інших державно-владних рішень;
- персональні контакти з представниками влади.

Після відновлення незалежності в Україні терміни «лобізм», «лобіст», «лобіювання» мали виключно негативну конотацію у вітчизняній політико-управлінській практиці. Впродовж багатьох років вони виступали ледь не синонімом корупції та вживалися передусім у контексті неформальних процесів набуття, розподілу, перерозподілу та легалізації не лише власності як такої, а й владних повноважень та ресурсів.

Після початку інтеграції України до Європейського Союзу питання унормування лобістської діяльності та легалізації ринку лобізму в цілому набуло додаткової актуальності, оскільки подібна практика є основою прийняття багатьох рішень на місцевому, регіональному, національному та, що важливо, наднаціональному рівні країн-членів. У результаті необхідність прийняття закону про доброчесне лобіювання стало однією з додаткових вимог Єврокомісії (сформульованих у звіті про розширення в листопаді 2023 року) для відкриття переговорів про вступ України до ЄС.

23 лютого 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про лобіювання», внесений Кабінетом Міністрів України, метою якого визначено забезпечення правових засад лобіювання в Україні відповідно до міжнародних практик та стандартів, нормативно-правового регулювання взаємодії посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами лобіювання, встановлення прозорих механізмів забезпечення діяльності суб'єктів лобіювання та посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування тощо [18]. 12 березня Президент України В. Зеленський підписав закон, який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості, але не пізніше 1 вересня 2025 року. Отже, найголовніший крок щодо легалізації лобістської діяльності в Україні на сьогодні зроблено, однак не вирішеними залишається низка практичних питань.

Зазначимо, що в Україні після відновлення незалежності у 1991 році неодноразово робилися спроби закріпити лобіювання на законодавчому рівні, однак довгий час вони були невдалими. Частково це було пов'язано з тим, що у підготовці відповідних законопроєктів брали участь або винятково політичні діячі, або представники бізнесу (які, однак, робили це якраз через політичних діячів), у той час як говорити про всебічне обґрунтування різних аспектів лобіювання без відповідного експертного та громадського супроводу навряд чи можливо.

Водночас правові основи лобіювання від початку були закріплені в Конституції України. Так, у частині 1 статті 38 зазначено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» [29]. А частина 1 статті 40 закріплює право громадян «направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [29]. Непряме відношення до лобістської діяльності мають також статті 34 («право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань»; «право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб») і 36 («право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів») Конституції України [29].

Отже, впродовж тривалого періоду лобізм як формальний політичний інститут в Україні був відсутній. Однак неофіційно він ще з середини 1990-х років став невід’ємною частиною українського політико-економічного простору, щоправда – у формі тіньового (кулуарного, олігархічного) лобізму, де перевага надавалася методам лобіювання через Кабінет Міністрів і Адміністрацію Президента, а вже потім – через Верховну Раду (для порівняння, у розвинутих демократичних країнах світу лобізм дозволено виключно в органах представницької влади).

Значною мірою це було пов’язано з тим, що в Україні модель представництва інтересів, по суті, від початку була гібридною, тобто поєднувала формальні та неформальні політичні практики, притаманні неопатримоніальним режимам, в результаті чого було створено умови для домінування груп інтересів великого капіталу та груп, які переслідують приватні, а не суспільні (публічні) інтереси. Водночас у розвинутих демократичних країнах соціальні групи делегують право представляти і відстоювати власні інтереси в структурах влади своїм представникам, відповідно основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп – у тому числі, через співпрацю з неурядовими організаціями. А оскільки в західній моделі закладено принцип врахування інтересів кожної із соціальних груп і навіть окремого індивіда, саме людське життя, людська свобода, людський достаток – основні предметні поля європейських інтересів [22, с. 58]. Однак в Україні, на жаль, вийшло по-іншому.

Як наслідок, та система лобізму, яка донедавна існувала в Україні, повною мірою не відповідала самому визначенню поняття «лобізм». Це пов’язано з тим, що, по-перше, у різноманітних груп тиску здебільшого не було потреби в лобіюванні своїх інтересів, оскільки ці групи часто самі перебували при владі та займалися розподілом потрібних для себе фінансово-економічних та політичних ресурсів. По-друге, політичні партії в Україні були не об’єктом для професійних лобістів (як це прийнято, наприклад, у США), а безпосереднім суб’єктом лобіювання, однією зі складових вищезазначених груп тиску. А парламентські представники партій – народні депутати – виступали як прямі лобісти. Відповідно мова може йти не про лобіювання як таке, а про банальне використання службового становища в особистих цілях, що є прямою ознакою корупції, у тому числі – політичної.

Очевидно, що зазначена система повинна була припинити своє існування, оскільки не відповідала європейським принципам та стандартам, суперечила чинному законодавству та сприяла поширенню корупційних практик. Рішенням стало законодавче врегулювання процесів лобіювання, передбачене низкою нормативно-правових актів, стратегій та програм, зокрема Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки, Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки, п. 3 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), Законом України «Про правотворчу діяльність», п. 1.5 Плану організації підготовки проєктів актів та виконання інших завдань, необхідних для забезпечення реалізації Указу Президента України від 8 листопада 2023 року № 744/2023 «Про деякі заходи з підготовки до переговорного процесу зі вступу України до Європейського Союзу» та Звітом Європейської Комісії щодо України за 2023 рік від 8 листопада 2023 року, рекомендаціями Групи держав проти корупції GRECO тощо.

У результаті було прийнято Закон України «Про лобіювання», який став важливим кроком до забезпечення прозорості державних процесів та відкритості взаємодії між владою, бізнесом та громадянським суспільством. Фактично цей закон відкрив ринок лобізму в Україні (тепер будь-який бізнес або бізнес-асоціації, крім пов’язаних із громадянами росії та Білорусі, можуть укладати контракти з лобістами для просування своїх інтересів, а також брати участь у підготовці й написанні законопроєктів) та в перспективі сприятиме формуванню культури доброчесних впливів у політико-економічній системі країни. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості, але не пізніше 1 вересня 2025 року, крім окремих пунктів. У свою чергу, днем початку функціонування Реєстру прозорості є день опублікування Кабінетом Міністрів України в газеті «Голос України» повідомлення про початок функціонування Реєстру прозорості, а суб’єкт лобіювання після введення в дію цього Закону вперше подає звіт щодо лобіювання за друге півріччя 2025 року – до 31 січня 2026 року.

Водночас слід зазначити, що від початку закон стикнувся з низкою проблем та перешкод, які мають як стратегічний, так і тактичний характер.

До стратегічних слід віднести цілий комплекс проблем, які стосуються взаємодії влади, бізнесу та організацій громадянського суспільства в цілому, що є полем для застосування інструментів

лобіювання. Передусім ідеться про суттєвий спротив органів публічної влади щодо розширення прав громадськості та бізнесу на участь в управлінні публічними справами. В результаті це створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, формування та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства та бізнес-асоціацій, розгляду та врахування громадських пропозицій органами публічної влади тощо.

Такий стан справ призвів до того, що в Україні до сьогодні:

- усе ще відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- недостатньо широким є залучення громадськості та бізнесу до формування та реалізації публічної політики і вирішення питань місцевого значення;
- потенціал організацій громадянського суспільства та бізнесу не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Фактично органи публічної влади поки що не визнають неурядові організації та бізнес як рівноцінних партнерів у виробленні й упровадженні публічної політики. Це пов'язано з цілим комплексом невирішених проблем, основними з яких є такі:

- недосконалість механізмів комунікації влади з неурядовими організаціями та бізнесом щодо визначення основних пріоритетів розвитку країни у політичній, соціально-економічній та гуманітарній сферах. Зазначений діалог в основному є ситуативним та активізується виключно як відповідь на внутрішні або зовнішні виклики;
- позиціонування влади як головної, домінуючої, а не рівноправної сторони у взаємодіях з неурядовими організаціями та бізнесом, яка нав'язує свої «правила гри»;
- збереження системи диференційованого ставлення органів публічної влади до неурядових організацій та бізнесу, в основу якої покладено механізми прямої (персоніфікованої) взаємодії та надання преференцій окремим структурам (у тому числі наближеним до політичних сил, представлених у Верховній Раді України);
- високий рівень корупції, передусім у політичній сфері, що призводить до домінування різноманітних неформальних практик, які фактично витісняють на периферію політико-управлінських процесів формальні інститути, діяльність яких пов'язана з міжсекторальними взаємодіями.

З тактичної точки зору, Закон України «Про лобіювання» потребує доопрацювання та внесення низки змін, пов'язаних передусім з участю громадських організацій у процесах лобіювання (показово, що на це вказували передусім представники ЄС). Зокрема, ідеться про необхідність чітко визначити рамки лобіювання в контексті оплачуваної діяльності з лобіювання, а також місця та ролі громадських організацій у цьому процесі. Це пов'язано з тим, що запропоновані у законі методи лобіювання (будь-яка пряма чи опосередкована комунікація з об'єктом лобіювання щодо питань, пов'язаних з предметом лобіювання; підготовка та розповсюдження реклами, пропозицій, програмних і позиційних документів, аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, пов'язаних з предметом лобіювання, у тому числі з використанням медіа або мережі «Інтернет»; участь у заходах щодо питань, пов'язаних з предметом лобіювання, з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання; запрошення об'єкта лобіювання для участі у зустрічах, конференціях, заходах тощо; організація проведення публічних заходів, інформаційних кампаній, інших заходів, не заборонених законом, що пов'язані з предметом лобіювання; інші методи, не заборонені Конституцією та законами України, які полягають у здійсненні суб'єктом лобіювання впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання щодо предмета лобіювання [18]) є надто широкими та тісно переплітаються з діяльністю переважної більшості громадських організацій).

Як наслідок, навіть ті громадські організації, які не збираються займатися лобіюванням, можуть потрапити під дію закону та повинні будуть реєструватися у спеціальному Реєстрі прозорості, надавати додаткову звітність тощо. А у разі невиконання положень закону – бути притягнутими до відповідальності. Більше того, у чинній редакції закон може стати специфічним інструментом тиску на громадський сектор. Отже, є певні моменти, які потребують удосконалення навіть у контексті прийняття закону про лобіювання, що вимагає спільної роботи представників влади, бізнесу та громадськості.

Отже, ключовий крок щодо легалізації лобістської діяльності в Україні вже зроблено – прийнято Закон України «Про лобіювання», який, по-перше, визначає засади лобістської діяльності, по-друге, сприяє її професіоналізації, по-третє, запроваджує нові механізми взаємодії у трикутнику «влада –

бізнес – громадянське суспільство». Водночас успіх (або навпаки) інституціоналізації лобізму у вітчизняній політико-управлінській практиці безпосередньо залежить від ефективності та зваженості реалізації основних положень закону. Зокрема, вкрай важливо забезпечити відкритість та прозорість вищевказаної взаємодії, а також впровадити відповідні дієві механізми контролю. Це є прерогативою інститутів громадянського суспільства, які повинні перманентно моніторити дотримання норм та правил, виписаних у чинній нормативно-правовій базі. Водночас для громадянського суспільства вкрай важливо знайти баланс між своєю традиційною діяльністю та власне лобіюванням як таким, оскільки існує загроза підміни понять та зосередження громадських організацій на захисті приватних, вузькокорпоративних, бізнесових інтересів замість акцентування на інтересах суспільних. З фінансової точки зору, безумовно, це виглядає привабливо, однак суттєво звужує поле та фактично дискредитує ідею громадського активізму. Тож ця проблема буде однією з центральних для громадянського суспільства та визначатиме в цілому ефективність лобістської діяльності в Україні як ключової технології Government Relations.

3.2. Публічно-приватне партнерство у взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства

Публічно-приватна взаємодія і партнерство в контексті взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства набувають додаткової актуальності, адже завдяки їм можливе вирішення значної кількості економічних проблем, з якими має справу публічна влада. Насамперед ідеться про те, щоб віднайти альтернативні джерела, за допомогою яких можна отримати інвестиції та підвищити управлінську ефективність. Крім того, важливим є досвід реалізації технологічних проєктів публічно-приватної взаємодії і партнерства, що сприяють поєднанню бізнесових та владних інтересів у процесі, під час якого надаються суспільні послуги.

Серйозним випробуванням для стабільного розвитку України стала повномасштабна війна, що принесла значні економічні збитки, розірвала традиційні економічні зв'язки тощо. В цілому, беручи до уваги інноваційну управлінську діяльність, є очевидним, що через війну такі партнерства не мають можливості розвиватися. Зокрема, у зв'язку зі збільшеними витратами на воєнні потреби стає менше бюджетних коштів, які можна було б виділити на втілення планів, пов'язаних із партнерством. Також через війну зменшуються інвестиційні вкладення та затримується впровадження проєктів. Як наслідок, приватний сектор стикається з більшими ризиками.

Разом з тим публічно-приватна взаємодія і партнерство можуть виступити в ролі важливого механізму, який використовується, щоб сприяти економічному зростанню та відновленню держави. Співпраця держави і приватного сектора сприяє тому, щоб економіка відновлювалася швидше, розвивалися соціальні інфраструктурні проєкти тощо. Приміром, завдяки державному фінансуванню та приватним інвесторам, які відновлюватимуть інфраструктуру, в перспективі з'явиться важливий інструмент, за допомогою якого може бути забезпечене повне післявоєнне відновлення. Водночас у сучасному світі публічно-приватне партнерство є важливою технологією Government Relations, оскільки безпосередньо сприяє підвищенню ефективності взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства у вирішенні суспільно важливих завдань.

Зазначимо, що на сьогодні відсутнє єдине визначення публічно-приватної взаємодії і партнерства. Це пов'язано як із національними особливостями нормативно-правового забезпечення означеного явища, так і різними підходами, які сповідують ті чи інші країни у пр процесі розв'язання проблем, які є предметом зазначеної взаємодії (в Україні, наприклад, переважно вживається визначення «державно-приватне партнерство», закріплене в законодавчій базі).

Поняття «публічно-приватне партнерство» з'явилося у Сполучених Штатах Америки і спочатку стосувалося «спільного фінансування освітніх програм державним і приватним секторами». У 1950-х роках мова йшла передусім про фінансування комунальних послуг, але вже у 1960-х роках – про публічно-приватні спільні підприємства для відновлення міст. Цей термін також вживався в США стосовно фінансованого державою надання соціальних послуг недержавними органами, часто волонтерським (неприбутковим) сектором, а також фінансованих державою приватних досліджень і розробок у різних галузях [72].

Так, А. Заскалкін визначає публічно-приватне партнерство як «інституційно та організаційно оформлене взаємовигідне партнерство державних структур і приватного підприємництва, що передба-

чає об'єднання ресурсів, розподіл ризиків і вигод з метою підвищення якості суспільних благ (послуг) та реалізації проєктів і програм у широкому спектрі видів економічної діяльності, спрямованому на підвищення ефективності алокації ресурсів» [20].

Данилишин Б. визначив публічно-приватне партнерство як систему відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, в якій останній надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менша, ніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [12].

Комарницька Г. зазначає, що «у літературі поняття державно-приватного партнерства трактується по-різному: як система відносин держави і бізнесу, як конкретні проєкти між державними та приватними партнерами, як форма співробітництва, як альянс, як соціальний інститут, як форма ринкової взаємодії, як особливий механізм тощо» [28]. Сюди можна додати також розуміння публічно-приватного партнерства як інструмента державної економічної політики [14].

Шилепницький П. наводить таке визначення державно-приватного партнерства: «це комплекс відносин, які є стабільними та тривалими і виникають між державою в особі її центральних і регіональних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, з одного боку, та представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства і місцевих спільнот – з іншого, з приводу перерозподілу повноважень щодо створення інфраструктури загального користування, виробництва товарів і надання послуг, які традиційно вважались монополією держави, та врегулювання між сторонами через це таких питань: розподіл відповідальностей, ризиків, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проектування, будівництва, утримання, експлуатації, права власності, участі в управлінні та розподілі прибутку, що базується на принципах рівності, відкритості, недискримінації, змагальності, підвищення ефективності та мінімізації ризиків і витрат» [53, с. 31–32].

Основні принципи здійснення публічно-приватного партнерства в нашій країні знайшли своє відображення у Законі України «Про державно-приватне партнерство», де зазначається, що «приватно-публічне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом. Приватно-публічне партнерство може застосовуватися в інших сферах, крім видів господарської діяльності, які відповідно до Закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям» [42].

Водночас, оскільки в Україні публічно-приватне партнерство ще досить нове явище, часто використовується його широке, узагальнене розуміння. Публічно-приватне партнерство розглядається як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності та громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проєктів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності й прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [37].

Сутність відносин у рамках публічно-приватного партнерства полягає в тому, що «на відміну від інших форм взаємозв'язку держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства, таке партнерство являє собою форму спільної участі в проєктах для отримання соціально-економічного ефекту з одного боку та, орієнтованих на перерозподіл між учасниками завдань, відповідальності, ризиків та прибутку – з другого. Існуюча ситуація в Україні, позитивні зміни правовому полі, фактично визначили публічно-приватне партнерство одним з найпріоритетніших інструментів із залучення коштів фінансових партнерів для розвитку інфраструктури» [11].

У науковій літературі також трапляється розподіл існуючих підходів до розуміння публічно-приватного партнерства за такими групами: політико-економічний, проєктний, інституційний, управлінський, інвестиційний, соціальний, відтворювальний. Водночас як універсальне поняття публічно-приватне партнерство пропонується розуміти як економічні відносини між органами публічної влади та

суб'єктами приватного підприємництва щодо об'єктів, які є пріоритетними з точки зору соціально-економічного та інвестиційного розвитку країни та/або які перебувають під безпосереднім державним контролем, закріплені юридично та які передбачають погодження інтересів між партнерами, об'єднання ресурсів, розподіл ризиків та вигод, спрямованих на підвищення ефективності реалізації проєктів, які мають важливе державне та суспільне значення [27].

Таким чином, нині вітчизняна й зарубіжна наукова література містить різні підходи до тлумачення поняття «публічно-приватне партнерство». У зв'язку з цим існує деяка невизначеність терміна, а відтак наявна ситуація з недостатньою уніфікованістю цього поняття, яке згадується в міжнародних документах, та з неповною його деталізацією в текстах національного законодавства різних держав, включно з Україною.

Ми розглядаємо публічно-приватне партнерство як таку форму взаємодії органів публічної влади та приватного бізнесового сектора, під час якої використовуються об'єкти, що перебувають у державній і муніципальній власності та надаються послуги, до яких причетні державні й муніципальні органи, організації, установи й підприємства, що закріплена юридичним шляхом – договором (зазвичай на період, що є обмеженим, але тривалим), і яким передбачено спільні інвестиції та ризики, які ділять між собою всі учасники проєктів партнерства.

Інакше кажучи, публічно-приватне партнерство є системою відносин, суб'єктами яких виступають орган публічної влади і приватна організація, де остання володіє більшими можливостями планувати, фінансувати й реалізувати ту чи іншу послугу для населення, ніж це відбувається, коли діють традиційні процедури співробітництва, і меншими, порівняно з тими, які передбачає користування приватизаційним механізмом. Водночас державні та комунальні інтереси захищені інституційними основами, положеннями, які містять нормативні акти й укладені договори.

Крім того, еволюція концепції публічно-приватного партнерства, що відбувається в міжнародному контексті, розширила цільові установки партнерства. Тепер партнерство розглядається додатково як механізм досягнення цілей сталого розвитку. Нова концепція партнерства передбачає задоволення економічних та інфраструктурних інтересів держав одночасно із задоволенням суспільних потреб на благо людей. Публічно-приватне партнерство є досить перспективним механізмом залучення довгострокових інвестиційних ресурсів для розвитку інфраструктури, модернізації національної економіки та забезпечення інноваційного розвитку країни.

Світові практики публічно-приватного партнерства свідчать про «можливість залучення великої кількості зацікавлених сторін, чий інтереси можуть конкурувати між собою, що призводить до конфлікту у реалізації цілей проєкту. У деяких випадках конкуренція зацікавлених сторін є основною причиною невиконання договорів публічно-приватного партнерства. Водночас відносини зі стейкхолдерами є основним джерелом низької ефективності проєктів. Світовим банком визначено сім основних бар'єрів для приватних інвестицій, зокрема існування великого розриву між урядом і приватним сектором з точки зору очікувань; забезпечення операційної ефективності проєктів. Співпраця між державним і приватним секторами на різних етапах планування, будівництва, фінансового забезпечення, експлуатації та управління розвитком інфраструктури, забезпечується державним і публічним сектором» [2, с. 64]. Оскільки публічно-приватне партнерство ґрунтується на розподілі власності та ризиків між державним і приватним секторами, практика його застосування може супроводжуватися виникненням певних відмінностей.

Державі стають доступними потрібні ресурси й експертиза, а у приватного сектора з'являється нагода одержання прибутку від інвестування в інфраструктурні об'єкти. Існування ризиків, причиною яких стає проєкт, до якого залучене публічно-приватне партнерство, мають справедливими чином розподілити між собою держава і приватний сектор. Метою проєктів, які створюються завдяки публічно-приватному партнерству, є сталість інфраструктурного розвитку й довгострокова підтримка громадських потреб. Публічно-приватним партнерством передбачено, що буде змодельоване спеціальне інституційне середовище, яке матиме чітко окреслену та визначену нормативно-правову базу, буде взято до уваги державне регулювання питань, пов'язаних зі стратегічним розвитком, використовуватиметься власність, потенціал, яким володіє приватний сектор.

У міжнародній практиці існує велика кількість фінансових механізмів здійснення публічно-приватного партнерства, які відрізняються джерелами фінансування (бюджетні кошти різних рівнів; кошти державних підприємств та установ; кошти вітчизняного приватного сектора економіки; кошти громадських та некомерційних структур; кредитні ресурси фінансово-кредитних установ; емісія цінних

паперів спільних підприємств; кошти зарубіжних державних та приватних інвесторів; кошти фізичних осіб та інші (міжнародні фінансові організації) [10].

Овсянюк-Бердадіна О. виділяє такі форми співпраці між державними та приватними суб'єктами, а саме:

- угода/договір про розподіл продукції, договір оренди державного або комунального майна, договір-купівлю продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями покупця;
- організаційно-правова (шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади, зокрема: акціонерних товариств в процесі корпоратизації чи приватизації, в яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади України; господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів господарювання);
- запровадження спеціального, зазвичай сприятливого правового режиму для суб'єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти [34].

Найпоширеніша форма, в якій проявляється публічно-приватне партнерство, реалізуючи середні й великі інфраструктурні проекти в європейських державах та США – це «концесія, частка якої складала від 60 % до 80 % партнерських договорів між державою і приватним бізнесом» [59].

У більшості зарубіжних країн, які мають позитивний досвід реалізації проектів на засадах публічно-приватного партнерства, однією з визначальних ознак такого партнерства є те, що зазначений механізм застосовується з метою впровадження масштабних, національних та міжнародних суспільно значущих проектів. Світовий досвід переконує, що взаємодія між державою та приватним бізнесом має найбільший ефект передусім в інфраструктурних галузях, де історично склалися передумови, потреба та можливості для такої співпраці при реалізації масштабних соціально-економічних завдань [19].

Основними факторами успіху публічно-приватної взаємодії і партнерства, як підтверджує світовий та вітчизняний досвід, є:

- наявність політичної волі держави;
- належна нормативно-правова база та система регулювання;
- наявність потоку проектів;
- глибина аналізу контрактів;
- можливість фінансування проектів.

Для успішної реалізації таких проектів також потрібен високий рівень правової, економічної підготовки керівників та спеціалістів органів публічної влади, які беруть участь у проектах, професійні навички учасників проекту, готовність сторін до компромісів та здатність знаходити рішення спірних питань [36].

На сьогодні в Україні пріоритетними сферами, де можливе запровадження публічно-приватної взаємодії і партнерства, є інфраструктура, житлово-комунальне господарство, транспорт, медична й освітня галузі. Після завершення війни завдяки використанню інструментів публічно-приватного партнерства можна буде значно швидше відновити та модернізувати інфраструктурні об'єкти, зокрема транспортні мережі, енергетику, водопостачання та надання медичних послуг, тим більше, що міжнародний досвід переконливо свідчить про ефективності зазначеного механізму в межах різних секторів.

3.3. Соціальна відповідальність бізнесу як специфічна технологія Government Relations

Поняття «соціальна відповідальність», «корпоративна соціальна відповідальність» останні кілька десятиліть є невід'ємною складовою ведення великого бізнесу в розвинутих країнах світу, що в цілому відображає один з принципів сучасного демократичного суспільства – Pro bono publico (заради спільного блага). Будь-яка компанія намагається бути максимально ефективною, виробляти та продавати якісну продукцію в якомога більших масштабах. Проте подібна діяльність також має не лише управлінську (GR), а й соціальну складову.

Соціальна відповідальність бізнесу в економіці – це відповідна якість товарів та послуг, гідні умови роботи персоналу, високий рівень безпеки виробництва тощо. Разом з тим корпоративна соціальна відповідальність бізнесу є також складовою процесу розвитку громадянського суспільства, адже витрачаючи кошти на різноманітні соціальні програми, компанії створюють у довгостроковій перспективі сприятливе соціальне середовище, максимально комфортне для ведення бізнесу. Зазначимо, що передусім мова йде про великі корпорації та їх відповідальність перед суспільством, що дає змогу

значною мірою скоригувати їх енергію, спрямовану на монополізацію та олігархізацію. Для України означене питання набуває особливої актуальності.

Попри те, що в зарубіжній управлінській теорії відсутнє «класичне» визначення соціальної відповідальності бізнесу, оскільки, на відміну від юридичної, соціальна відповідальність не передбачає жорстких норм, більшість дослідників розуміють під соціальною відповідальністю бізнесу добровільні обов'язки бізнесменів проводити таку політику, приймати такі рішення та розвивати такі напрями діяльності, які є оптимальними з точки зору цілей та цінностей суспільства. Так, зокрема, Ф. Котлер вважає, що соціальна концепція маркетингу – це найновіше досягнення філософії бізнесу, адже вона стверджує, що підприємство повинно визначати потреби та інтереси свого цільового ринку і задовольняти їх більш ефективно, ніж конкуренти, але так, щоб підтримувати або підвищувати рівень добробуту споживача та суспільства в цілому» [30].

На думку Л. Амджадін, під соціальною відповідальністю, на відміну від юридичної, мається на увазі певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку бізнес-груп, а також обов'язки їх власників проводити політику, виходячи з цілей та цінностей суспільства [1].

Нарешті, достатньо універсальне визначення явища соціально відповідального бізнесу було подано на Всесвітньому бізнес-конгресі з питань сталого розвитку, де, зокрема, зазначається, що корпоративна соціальна відповідальність – це постійна прихильність бізнесу принципам ведення справ на основі етики та готовність вносити свій внесок в економічний розвиток, паралельно покращуючи рівень життя своїх робітників і суспільства в цілому [5].

Водночас зазначимо, що є й інший підхід до соціальної відповідальності бізнесу. Лауреат Нобелівської премії з економіки за роботи зі споживчого аналізу, грошово-кредитної теорії і демонстрацію складності стабілізаційної політики (1976) М. Фрідман стверджував, що поширення думки про те, що «нібито на керівників корпорацій та профспілкових лідерів покладена така собі «соціальна відповідальність», на додачу до слугування інтересам їхніх акціонерів або членів спілок викриває глибоко помилкове уявлення про характер і природу вільної економіки». Дослідник вважав, що «за такої економіки в бізнесу є всього одна соціальна відповідальність: використовувати свої ресурси і займатися діяльністю, розрахованою на збільшення власних прибутків, дотримуючись при цьому правил гри, себто беручи участь у відкритій і вільній конкуренції без обману і шахрайства. Точнісінько так само «соціальна відповідальність» профспілкових лідерів полягає у служінні інтересам членів своїх профспілок» [51, с. 138].

Більше того, М. Фрідман стверджував, що «мало яка тенденція зможе підірвати самі основи вільного суспільства настільки ж сильно, як покладення на себе керівниками корпорацій хоч би якоїсь соціальної відповідальності, крім зобов'язань заробити для своїх акціонерів якомога більше грошей. Ця доктрина має глибоко підричний характер. Якщо в бізнесменів є певна соціальна відповідальність, окрім одержання максимального прибутку для своїх акціонерів, то звідки їм дізнатися, у чому вона полягає? Чи добре буде, якщо ніким не обрані приватні особи почнуть самі вирішувати, у чому полягає суспільний інтерес» [51, с. 139]?

Попри те, що подібної думки притримується частина сучасних великих бізнесменів, провідною позицію все ж залишається необхідність підтримки та розвитку соціальної відповідальності, яку розглядають як специфічну технологію Government Relations.

Першопрохідцями серед підприємців, які почали повною мірою застосовувати у своїй діяльності принципи соціального підприємництва, вважаються Д. Дюранд (1964), М. Сільберт (1971), Д. Дальтон (1963) та М. Юнус (1976). Вони максимально залучали до роботи в своїх компаніях розумово неповноцінних людей, нарко- та алкозалежних, колишніх ув'язнених, представників найбільшого сільського населення, приділяючи значну увагу різноманітним реабілітаційним заходам. При цьому показово, що у фінансову плані їх компанії стали надуспішними. Що стосується України, то початки соціально відповідального бізнесу припадають ще на ХІХ століття, адже кооперативний рух, що концентрувався довкола товариства «Просвіта», згідно із сучасними стандартами є нічим іншим, як соціальним підприємництвом.

Формування сучасних принципів соціально відповідального бізнесу відбувалося впродовж досить тривалого часу. На сьогодні міжнародні принципи та стандарти соціально відповідального бізнесу сформульовані в документах ООН, ЄС та ОЕСР. Зокрема, ООН у 1980 році розробила кодекс поведінки транснаціональних компаній, який пізніше був доповнений Глобальним договором, що об'єднав на добровільних началах установи ООН з компаніями, трудовими неурядовими організаціями та

іншими структурами громадянського суспільства, зацікавленими у стимулюванні дій і партнерства на підтримку принципів у сфері прав людини, трудових відносин та охорони довкілля. Крім того, необхідно відзначити Тристоронню декларацію принципів стосовно багатонаціональних підприємств і соціальної політики Міжнародної організації праці (1977/2000).

В ЄС впровадження основ корпоративної соціальної відповідальності розпочалося 2000 році у Лісабоні, коли вперше Європейська Рада закликала компанії звернутися до їхнього розуміння соціальної відповідальності (зокрема, мова йшла про навчання протягом життя, організацію роботи, забезпечення принципу рівних можливостей, соціальне включення та сталий розвиток). Це повинно було дозволити досягти в майбутньому стратегічної мети ЄС – побудови динамічної, конкурентоспроможної та згуртованої економіки знань. У свою чергу, Європейська комісія оприлюднила Зелену книгу «Промовання європейського підходу до соціальної відповідальності бізнесу», яка є орієнтиром для компаній у питаннях соціальної відповідальності. У 2003 році Європейський парламент прийняв «Резолюцію з корпоративної соціальної відповідальності (CSR): Внесок корпоративної соціальної відповідальності у сталий розвиток», що стала наслідком широкого громадського обговорення зазначених проблем роботодавцями, профспілками, інвесторами та безпосередньо працівниками.

Нарешті, внеском ОЕСР у розвиток політики з впровадження соціально відповідального бізнесу є прийняття «Керівних принципів ОЕСР для транснаціональних компаній». Показово, що останні є добровільними та мають характер рекомендацій.

Отже, в цілому можна стверджувати, що соціальна відповідальність бізнесу – це своєрідний суспільний договір між бізнесом, владою та суспільством, головна мета якого полягає у сприянні благу всього суспільства.

Починаючи з 2005 року ідеї соціально відповідального бізнесу почали поступово користуватися популярністю і в бізнесовому середовищі України (передусім ідеться про великий бізнес). Зокрема, українські великі компанії почали приєднуватися до Глобального договору ООН, що сприяє утвердженню у світі принципів соціально відповідального бізнесу, наслідком чого стала декларація власної соціальної відповідальності (мова йде про публікацію звітів із соціально відповідального бізнесу у трьох і більше категоріях соціально відповідального бізнесу (із дев'яти), організацію та проведення різноманітних фахових форумів та семінарів тощо).

Разом з тим в Україні фактично відсутні фахові бізнес-асоціації з соціально відповідального бізнесу, більшість компаній не мають відповідної визначеної стратегії, надаючи перевагу благодійності, патронажу та спонсорству.

Водночас слід наголосити на тому, що головна мета великих компаній в експлуатаванні ідеї соціально відповідального бізнесу від початку полягала у збереженні статус-кво у відносинах з владою, що дозволяло зберегти вже набуті капітали та примножувати їх надалі. Показовим у цьому контексті є той факт, що майже всі культурно-мистецькі та інші меценатські проєкти, якими займався великий бізнес, часто були ініційовані безпосередньо главою держави.

Зазначимо, що повільне формування соціально відповідального бізнесу в Україні пов'язано не лише з суб'єктивними (фактор фінансово-політичних груп та їх інкорпорація у владну систему), але й об'єктивними чинниками, найголовніші з яких перебувають у полі взаємодії «державна – бізнес». Так, зокрема, держава проводить неефективну політику, пов'язану з підтримкою та заохоченням соціально відповідальних компаній. По суті, в Україні вона відсутня як така та зводиться до кулуарних схем, основою яких є корупція. Не менш важливою причиною є відсутність або нерозвиненість законодавчої бази, яка повинна сприяти розвитку соціально відповідального бізнесу (у цьому контексті показовою є ситуація з прийняттям закону про меценатство, спонсорство і благодійність – зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти мали декларативний характер та не передбачали зміну податкового законодавства).

Серед причин, які гальмують розвиток соціально відповідального бізнесу, також необхідно відзначити:

- а) відсутність податкових пільг для соціально відповідальних бізнесменів (як це прийнято в країнах ЄС);
- б) нестачу кваліфікованих кадрів з управління соціальними програмами компаній;
- в) побоювання підприємців та компаній, що кошти, які вони передадуть на різноманітні соціальні програми, буду використані нераціонально або розкрадені.

У цілому потрібно враховувати, що процес формування соціально-відповідального бізнесу повинен бути обов'язково тристороннім.

По-перше, у ньому повинен бути зацікавлений сам бізнес, передусім – великий бізнес (у випадку України мова йде про фінансово-політичні групи впливу). Це дасть змогу суттєво покращити імідж компанії (перш за все на західних ринках, адже європейські компанії вкрай прискіпливо ставляться до подібних аспектів діяльності своїх партнерів). Не менш важливим є покращення відповідної репутації компанії всередині держави, що дає можливість, використовуючи прозорі партнерські відносини з органами влади, зменшити представницькі та рекламні витрати, а також утримувати кваліфіковані кадри у своїй структурі. Також потрібно враховувати, що актуальним є формування позитивного образу великого бізнесу в очах громадськості (в Україні ця проблема є надзвичайно актуальною, враховуючи в цілому неправовий процес приватизації в 1990-х роках, у результаті якого були сформовані основні великі політико-економічні групи впливу, а пересічні громадяни, по суті, залишилися поза розподілом державного майна).

Нарешті, соціальна направленість бізнесу сприяє покращенню інвестиційної привабливості компанії і, як результат, у цілому підвищує загальний рівень ефективності ведення бізнесу. Це пов'язано з тим, що компанії, які беруть участь у соціальних проектах, отримують додаткові переваги за рахунок зростання продуктивності праці, розширення клієнтської бази, зменшення операційних витрат тощо.

Крім того, розвиток соціальної складової дозволить вітчизняному великому бізнесу суттєво зміцнити свій соціальний капітал,

По-друге, у формуванні соціально відповідального бізнесу повинна бути зацікавлена держава. Це дасть змогу, з одного боку, зменшити рівень соціальної напруги в суспільстві (як в окремих регіонах, орієнтованих на ті чи інші сфери промисловості, так і в країні в цілому). З другого – активний розвиток соціально відповідального бізнесу в перспективі може призвести до зменшення деяких соціальних видатків державного бюджету, які буде фінансувати великий бізнес. При цьому може йтися про розвиток великих інфраструктурних проектів у межах всієї країни.

У цілому, враховуючи зарубіжний досвід, саме держава повинна визначити спеціальні органи, відповідальні за проблеми формування соціально відповідального бізнесу, взяти на себе ініціативу щодо розробки та поширення відповідних принципів, організовувати різноманітні рейтинги з подальшим присвоєнням відзнак компаніям, які системно впроваджують принципи корпоративної соціальної відповідальності тощо.

По-третє, до формування соціально відповідального бізнесу повинно бути готове саме суспільство (перш за все громадські організації, задіяні у сфері співпраці з бізнесом – наприклад, профспілки, різноманітні асоціації, консультаційні та дослідницькі центри тощо, які повинні, відстоюючи інтереси працівників, паралельно лобіювати й інтереси роботодавців у реалізації проектів, що мають за мету розвивати кодекси поведінки корпорацій – тобто йдеться про своєрідного посередника, арбітра, який виконує функції інформаційно-аналітичного супроводження вироблення стратегії розвитку соціально відповідального бізнесу). Фактично мова йде про Government Relations у чистому вигляді, який передбачає ефективну тристоронню взаємодію, яка, однак, можлива лише тоді, коли громадяни сприймають соціальну відповідальність не як своєрідний «хабар» напередодні чергових виборів до парламенту або місцевих рад, а як системний процес, у якому чітко розподілені функції та, відповідно, кінцеві дивіденди.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Механізми та інструменти лобістської діяльності.
2. Специфіка лобістської діяльності в Україні.
3. Теорія та практика парламентського лобіювання.
4. Теорія груп інтересів та її вплив на лобіювання в системі взаємодії держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.
5. Форми публічно-приватного партнерства як технології Government Relations.
6. Особливості інституціоналізації публічно-приватного партнерства в Україні.
7. Вітчизняний досвід соціальної відповідальності бізнесу.
8. Ключові проблеми лобізму, публічно-приватного партнерства та соціальної відповідальності бізнесу як технології Government Relations.
9. Напрями удосконалення лобіювання як ключової технології Government Relations.
10. Основні чинники низької ефективності соціальної відповідальності бізнесу в Україні: шляхи вирішення проблеми.

ЛЕКЦІЯ 4. Government Relations як вид професійної діяльності

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

4.1. Особливості професіоналізації GR-діяльності в публічному управлінні України.

4.2. Організація та діяльність GR-структур.

4.1. Особливості професіоналізації GR-діяльності в публічному управлінні України

Для України співпраця урядових, бізнес- та громадських структур на сьогодні є однією з основних умов здійснення ефективного управління. Це саме ті проблеми, які перебувають, з одного боку, у площині публічної політики, з другого – набувають особливої важливості для України на її шляху інтеграції до ЄС. Актуальність та необхідність дослідження механізмів Government Relations значною мірою зумовлюється, по-перше, необхідністю досягнення синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування України у світі, по-друге, потребою формування суспільного договору між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Відповідальність бізнесу – підтримувати й розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції. Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції і законів України. Вищезазначені питання знайшли своє відображення у різних документах (починаючи від Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони).

На сьогодні в Україні інституціоналізація GR-діяльності, попри об'єктивну затребуваність з боку основних політичних акторів, ускладнена низкою факторів, основними з яких є такі.

По-перше, недостатньо теоретичних та прикладних досліджень з практики GR-діяльності, що призводить, у тому числі, до проблем термінологічного характеру. Наприклад, часто GR повністю або частково ідентифікують з лобіюванням (переважно його «цивілізованою» формою), вважають складовою Public Relations, Public Affairs або Government Affairs.

В результаті у вітчизняному політичному дискурсі GR в основному розглядається у контексті лобістської діяльності, яка, у свою чергу, традиційно асоціюється з різноманітними корупційними практиками.

По-друге, в Україні поки що відсутні умови для професійної підготовки GR-спеціалістів, хоча запит на відповідні кадри стабільно зростає. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом ще більше актуалізує потребу у GR-спеціалістах, оскільки вітчизняні групи інтересів потребуватимуть адекватного представництва в урядових структурах ЄС. Так, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, присутні положення, які прямо чи опосередковано стосуються GR. Зокрема, в статті 77 «Відносини з бізнес-спільнотою» зазначено, що сторони домовилися:

а) забезпечити, щоб їхнє відповідне законодавство та процедури були прозорими, а також загальнодоступними, наскільки це можливо, за допомогою електронних засобів, разом з обґрунтуванням їх правомірності. Вони мають включати механізм консультацій та обґрунтований строк між публікацією нових або змінених положень та набранням ними чинності;

б) щодо необхідності вчасних та постійних консультацій з торговельними представниками стосовно законодавчих пропозицій та процедур, що пов'язані з митними та торговельними питаннями. Із цією метою кожна Сторона має встановити відповідні і постійні консультаційні механізми між адміністративними органами та бізнес-спільнотою;

с) зробити загальнодоступними відповідні повідомлення адміністративного характеру, зокрема вимоги агентства та процедури ввезення, години здійснення операцій та операційні процедури для митниць у портах і в прикордонних пунктах пропуску та контактних пунктах для інформаційних запитів;

д) сприяти співробітництву між операторами та відповідними адміністративними органами шляхом використання стабільних та загальнодоступних процедур (зокрема Меморандуми про взаєморозуміння), розроблених, зокрема, на основі тих, що оприлюднені ВМО;

е) забезпечити, щоб їхні відповідні митні та пов'язані з ними вимоги і процедури продовжували відповідати законним потребам торговельної спільноти, дотримуватися найкращих методів та залишатися такими, що якнайменше обмежують торгівлю [49].

Таким чином, підготовка фахівців з GR є актуальним завданням для бізнесу та інститутів громадянського суспільства, зацікавлених у налагодженні ефективної співпраці з органами державної влади.

Разом з тим вивчення теорії та практики GR є необхідною умовою формування професійної компетентності державних службовців, яка являє собою підготовленість працівника до виконання професійних функцій, пов'язаних з відповідною посадою, що передбачає як знання державним службовцем специфіки тієї сфери діяльності, у якій він працює, так і оволодіння певним колом компетенцій. Останні, як правило, безпосередньо залежать від посади та специфіки праці.

У сучасних умовах професійна компетентність державного службовця полягає, по-перше, у вмінні ефективно працювати, незважаючи на перманентні соціально-економічні та політичні зміни в державі, по-друге, у врахуванні в своїй діяльності новітніх управлінських трендів, по-третє, у здатності налагоджувати ефективну комунікацію з бізнесом та громадськістю задля вирішення суспільно важливих проблем (як на загальнонаціональному, так і місцевому рівнях).

З огляду на зазначене знання з теорії та практики GR є вкрай необхідними для державних службовців, оскільки це дасть змогу:

а) уникнути різноманітних корупційних практик, що часто «маскуються» під GR;

б) ефективно вирішувати найбільш актуальні проблеми, які неможливо оперативно розв'язати виключно в межах системи державного управління (наприклад, залучаючи до спільних проєктів та програм соціально відповідальний бізнес, волонтерські організації тощо);

в) суттєво розширити соціальну підтримку тих чи інших ініціатив влади, адже реалізація різноманітних державних проєктів або програм буде здійснюватися на основі узгодження інтересів основних груп населення.

По-третє, сфера застосування GR, його головний замовник в Україні – це передусім великий бізнес (фінансово-політичні групи, частково – транснаціональні корпорації). Протягом попередніх років групи інтересів великого капіталу створили ефективну систему взаємовідносин з органами державної влади, витіснивши за її межі малий та середній бізнес, а також чисельні громадські об'єднання. Однак головною проблемою даної системи є її направленість на вирішення виключно вузькокорпоративних інтересів та свідоме ігнорування актуальних суспільно значущих питань. Відповідно фінансово-політичні групи, враховуючи свої переваги, поки що незацікавлені у інституціоналізації GR-діяльності – передусім з огляду на її прозорість та відкритість, а також широке залучення «третього сектору».

Таким чином, існують суттєві відмінності у GR-стратегіях малого й середнього бізнесу та великого бізнесу. Останнім часом слід відзначити зростання політичної ролі малого та середнього бізнесу, однак в економічному плані малий та середній бізнес суттєво поступається великому. У Європі цей показник вищий у кілька разів: у Польщі ця категорія підприємців дає до 50 % ВВП, у Данії – 80 %, в Італії – 60 %, а середній внесок таких підприємств у ВВП по всій Західній Європі – 63–67%.

Головними клієнтами вітчизняних GR-спеціалістів сьогодні є компанії, що працюють у пріоритетних для держави сферах – нафтогазовій галузі, металургії, телекомунікаціях, частково – тютюновій та алкогольній промисловості, а також закордонні компанії, які тільки прагнуть вийти на український ринок.

Попит на GR-спеціалістів в Україні прямо залежить від динаміки змін у політичному середовищі. При цьому показово, що GR-спеціалісти в Україні працюють на ринку вже достатньо давно, однак часто їхні посади не мають прямого зв'язку з GR, а мають «нейтральні» назви: радник, директор зі зв'язків, заступник директора тощо.

У цілому в Україні відсутні точні критерії або опис професії GR-спеціаліста, більше того, їх часто плутають з лобістами. Разом з тим, враховуючи попит, вітчизняні рекрутингові агентства висувають такі вимоги до GR-спеціалістів:

- організація взаємодії з органами державної влади та громадськими організаціями;
- організація зустрічей і переговорів із представниками державних організацій;
- участь у спеціалізованих виставках і конференціях, проведення семінарів і презентацій для представників органів державної влади;
- моніторинг законодавчих і політичних тенденцій та змін, консультування, політичний аналіз;
- просування та захист інтересів компанії в органах державної влади.

Таким чином, актуальність GR у сучасних умовах не викликає сумнівів, оскільки GR фактично налагоджує нові та оптимізує вже сформовані механізми взаємодії органів державної влади та груп інтересів. Зазначена взаємодія передбачає делегування державою бізнесу та, частково, громадським організаціям частини своїх управлінських функцій та повноважень на основі принципу субсидіарності. Таким чином, GR дає можливість вибудувати діалог та наблизити, з одного боку, бізнес та громадські організації до розуміння труднощів управління державою та суспільством, а з другого – урядові структури до складнощів ведення бізнесу та громадської діяльності. Використовуючи механізми GR, бізнес та громадські стають активними учасниками процесу прийняття рішень, що спонукатиме їх до розширення практики GR на основі світового досвіду.

4.2. Організація та діяльність GR-структур

У країнах ЄС та США механізми та технології GR-діяльності бізнес почав застосовувати, починаючи з 70-х років XX століття. Ці функції були покладено на GR-департаменти, які, наприклад, від початку були створені у структурі великих корпорацій для боротьби з новим соціальним законодавством (зокрема, у США). Від початку свого існування їх головним завданням був захист автономії корпорації, проте пізніше вони почали відповідати за взаємовідносинами з органами державної влади, причому не лише на федеральному, але й на місцевому рівнях [66, с. 59].

На сьогодні співробітники департаменту (GR-фахівці) представляють інтереси компанії в політичному середовищі, відслідковують можливі загрози для компанії з боку профільних політичних стейкхолдерів, реалізують комплекс спеціальних заходів, щоб запобігти реалізації цих загроз, а також аналізують потенційні можливості для збільшення капіталізації (прибутковості) компанії через її участь у політичних процесах.

Організаційні основи GR-діяльності та структура GR-департаменту значною мірою визначаються галузевою специфікою бізнесу та пріоритетами компанії, а також впливом на її діяльність різноманітних внутрішніх та зовнішніх факторів. До зовнішніх факторів, як правило, відносять:

- характер державної політики щодо розвитку галузі;
- якість і спрямованість законодавства у сфері регулювання діяльності компанії;
- співвідношення та особливості груп інтересів у галузі.

До внутрішніх факторів, що визначають взаємодію компанії з державними органами, належать:

- цілі та потреби компанії;
- стратегія розвитку компанії;
- масштабність і публічність її діяльності;
- особливості управлінської та корпоративної культури;
- робочі комунікації її представників в органах державної влади;
- фінансові можливості забезпечення роботи у контексті зв'язків з органами державної влади.

Організація та структура відділу GR також значною мірою залежить від якісних характеристик того впливу, який держава справляє на діяльність компанії. З огляду на це саме ступінь залежності бізнесу від політико-управлінських рішень влади визначає готовність керівництва компанії до створення окремого структурного GR-підрозділу та масштаби його фінансування.

У структурі сучасної західної корпорації відділ зв'язків з органами державної влади (Government Relations Department), як правило, є підрозділом департаменту з корпоративних відносин (Corporate Affairs Department). Завдання департаменту – побудова відносин із зовнішніми та внутрішніми стейкхолдерами – групами, організаціями або індивідами, на які впливає компанія та від яких вона залежить. До зовнішніх стейкхолдерів належать:

- органи державної влади;
- засоби масової інформації;
- громадські організації та структури громадянського суспільства;

- інвестори;
- місцеві громади.

До внутрішніх стейкхолдерів відносять:

- співробітників компанії;
- профспілку, яка діє на підприємстві;
- акціонерів;
- раду директорів.

Важливість та критичність для галузі вищезазначених стейкхолдерів визначає розподіл ресурсів у департаменті з корпоративних відносин.

У структурі департаменту з корпоративних відносин (Corporate Affairs Department) крім відділу зв'язків з органами державної влади (Government Relations Department) є відділ зв'язків з громадськістю (Public Relations Department), відділ внутрішніх комунікацій (Internal Communication Department), відділ зв'язків з інвесторами (Investors Relations Department), а також відділ з корпоративної соціальної відповідальності (Corporate Social Responsibility Department).

Так, відділ зв'язків з громадськістю (Public Relations Department) відповідає за репутацію компанії у зовнішньому середовищі. Відділ внутрішніх комунікацій (Internal Communication Department) відповідає за проведення щорічних підсумкових зборів вищого менеджменту компанії, підтримку внутрішнього інтернет-порталу компанії, випуск корпоративної газети компанії, виїзні заходи компанії, проведення знакових заходів тощо. Відділ зв'язків з інвесторами (Investors Relations Department) відповідає за взаємодію з поточними та потенційними акціонерами компанії. Відділ роз'яснює їм інвестиційну політику компанії, інформує про її цілі, завдання і наміри. Відділ з корпоративної соціальної відповідальності (Corporate Social Responsibility Department) відповідає за соціальні інвестиції, спонсорство, доброчинність, підготовку щорічних соціальних звітів (social report).

Відділ зв'язків з органами державної влади (Government Relations Department) опікується формуванням відносин з усіма органами державної та місцевої влади. Інституціональна структура відділу складається з:

- секції зв'язків з парламентом;
- секції зв'язків з регулюючими (контролюючими) органами влади;
- секції регіональної політики, завданням якої є взаємодія з регіональними виконавчими та представницькими органами державної влади, територіальними підрозділами міністерств і відомств;
- секції податкової політики (зв'язок з податковими службами та арбітражним судом);
- секції протидії поширенню нелегальної продукції (intellectual property protection) (зв'язок з митною службою, силовими органами тощо) ;
- секції взаємодії з конкурентами, галузевими співтовариствами та бізнес-асоціаціями (industry relations);
- секції державних замовлень (поставок) (federal marketing).

До ключових функцій діяльності відділу зв'язків з органами державної влади можна віднести:

- визначення та аналіз потреб компанії у сфері взаємодії з органами державної влади;
- спостереження за діяльністю органів державної влади та прогнозування їхнього впливу на компанію. Це пов'язано з тим, що моніторинг і аналіз державної політики у сфері діяльності компанії є відправними пунктами для будь-якої подальшої лобістської діяльності;
- координація процесу формування відносин компаній з органами державної влади.

Часто взаємодію з органами державної влади здійснюють різні підрозділи компанії, відповідно важливим є координація загальної спрямованості процесу взаємодії єдиним центром. Наприклад, це завдання передбачає вироблення для великих компаній, що діють не в одному регіоні країни або взагалі в різних країнах, єдиної лобістської стратегії, оскільки використання методів, що негативно впливають на імідж компанії в одному з регіонів, у результаті негативно впливатиме на всю компанію;

- вплив на органи державної влади з метою коригування чинного законодавства, що регулює ставлення держави та бізнесу;
- забезпечення преференцій та державних замовлень для компанії. Останнє завдання актуальне для компаній, що розглядають державу як основного покупця своїх товарів та послуг.

У цілому в сучасній світовій практиці GR-підрозділи, як правило, створюються тоді, коли щорічні інвестиції компанії в економіку країни перевищують 60 млн дол. США. Таким чином, існує пряма залежність між капіталізацією компанії та наявністю в її структурі GR-підрозділу.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Особливості підготовки GR-менеджерів в Україні: проблеми та перспективи.
2. Специфіка діяльності GR-департаментів у корпораціях.
3. Формування GR-департаментів у громадських організаціях.
4. Залучення зовнішніх консультантів до планування GR-діяльності в режимі аутсорсингу.
5. Основні проблеми, які виникають у роботі GR-департаментів.
6. Основні технології впливу GR-підрозділів на прийняття політико-управлінських рішень.
7. Політико-управлінські мережі: актори, ресурси, канали впливу.
8. Експертна діяльність як форма участі у процесі прийняття політико-управлінських рішень.
9. Публічні та корпоративні інтереси в процесі прийняття політико-управлінських рішень.
10. Особливості планування GR-кампаній.

ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ

Сутність та зміст поняття «Government Relations».
Предмет та об'єкт Government Relations.
Ключові суб'єкти Government Relations.
Сутність та зміст поняття «Public Affairs».
Функції та соціальний зміст Government Relations.
Інститути громадянського суспільства та бізнес як суб'єкти Government Relations.
Сутність та зміст GR-діяльності.
Основні типи та види GR-діяльності.
Підходи до класифікації Government Relations.
Зміст та груповий вимір публічних інтересів в Україні.
Підходи до класифікації групових інтересів в контексті GR-діяльності.
Механізми узгодження інтересів у публічній політиці та публічному управлінні.
«GR-коаліції»: особливості формування та функціонування.
Формування GR-коаліцій: вітчизняний та зарубіжний досвід.
Government Relations як вид професійної діяльності.
Організаційні форми Government Relations в сучасних умовах.
Роль публічної політики у становленні та розвитку GR-менеджменту.
Сутність та зміст поняття «GR-технології».
Північноамериканський досвід функціонування GR-менеджменту.
Європейський досвід функціонування GR-менеджменту.
Особливості GR-діяльності в Україні.
Лобізм як ключова технологія Government Relations.
Публічно-приватне партнерство у взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства.
Соціальна відповідальність бізнесу як специфічна технологія Government Relations.
Специфіка організації GR-кампаній.
Сутність та національна специфіка GR-менеджменту в Україні.
Особливості професіоналізації GR-діяльності в публічному управлінні.
Організація та діяльність GR-структур.
Проблеми та перспективи становлення Government Relations в Україні.
Напрями інституціоналізації Government Relations в Україні.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Амджадін Л. М. Соціальні аспекти екологічної політики України: дис... канд. соціол. наук: 22.00.03; Нац. акад. наук України, Ін-т соціології. Київ, 2005. 217 с.
2. Безуглий Д. Г., Шаров Ю. П. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9 (23). С. 64–71.
3. Бержанір А. Л. Становлення взаємодії влади, бізнесу і суспільства в ринкових умовах. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 3. С. 18–21.
4. Биковець В. І. Лобізм у системі представництва інтересів. *Політичний менеджмент*. 2006. №5 (20). С. 32–46.
5. Буко С. Корпоративна соціальна відповідальність як принцип ціннісно зорієнтованого менеджменту. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2006. № 2. С. 149–158.
6. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2010. 189 с.
7. Воронов І. О. Громадянське суспільство і влада. *Людина і політика*. 2003. № 1 (25). С. 31–41.
8. Гаценко Л. В. Теорія зацікавлених сторін (стейкхолдерів): історія розвитку та проблемні питання для подальших досліджень. *Водний транспорт*. 2016. Вип. 1. С. 156–160.
9. Голіченко О. Механізми впливу недержавних організацій на державні структури. URL: http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=200405131221_24601
10. Гончаренко Г. О. Публічно-приватне партнерство як інвестиційний механізм для післявоєнного розвитку України. URL: https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/71880e58-110a-405b-a69a-39f96f23_e49a/content#page=59
11. Губа М. І., Карташова О. Г. Розвиток сільських територій через публічно-приватне партнерство. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1414>
12. Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні». URL: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>
13. Державне політичне правління і національна єдність: аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2017. 248 с.
14. Домбровська А.В. Принципи державно-приватного партнерства як віддзеркалення його сутності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 104–106.
15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
16. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
17. Загородній Ю. Дослідження громадянського суспільства: модель нормативних досягнень. *Політичний менеджмент*. 2004. №3. С.10–19.
18. Закон України «Про лобіювання» №3606-IX від 23.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text>
19. Залознова Ю. С., Бутенко Н. В., Петрова І. П. Публічно-приватне партнерство в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 2 (44). С. 21–28.
20. Заскалкін А. С. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні: дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2017. 226 с.
21. Зущик Ю. Лобізм – корупція = реформи : [Доля реформ в Україні залежить від результатів боротьби з корупцією]. *Контекст*. 2001. № 7. С. 20–29.
22. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. д. політ. н., проф. Г. І. Зеленько. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. 164 с.
23. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ: Ваїте, 2016. 280 с.
24. Калініченко М. Влада громадянського суспільства: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 175 с.

25. Камінський Є. Є. Світ переможців і переможених. Міжнародні відносини і українська перспектива на початку XXI ст. Київ: Центр вільної преси, 2008. 336 с.
26. Кіндратець О. Нові форми взаємодії держави і громадянського суспільства. *Людина і політика*. 2004. № 1. С. 42–48.
27. Коваль Ю.А. Фінансово-правове регулювання державно-приватного партнерства: дис. ... доктора філософії: 081 «Право». Київ, 2021. 319 с.
28. Комарницька Г.О. Активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. Львів, 2020. 42 с.
29. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
30. Котлер Ф. Маркетинг від А до Я. 80 концепцій, які варто знати кожному менеджеру; пер. з англ. Олексій Сіпігін. Київ: Альпіна Паблішер, 2021. 251 с.
31. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. С. 96–115.
32. Латишева В. В. Поняття «громадський контроль» та «управлінські послуги» в дослідженні громадянського суспільства. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. С. 76–89.
33. Наїм М. Занепад влади: Від владних кабінетів до полів битви й церков, а потім до держави, або чому сьогодні бути при владі означає зовсім інше, ніж колись; пер. з англ. О. Дем'янчук. 2-ге вид. Київ: Форс Україна, 2018. 448 с.
34. Овсянюк-Бердадіна О. Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Механізм державно-приватного партнерства». Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 60 с.
35. Основи демократії: підруч. для студ. вищ. навч. закладів / за заг. ред. А. Ф. Колодій. Львів: Астролябія, 2009. 832 с.
36. Павліха Н.В. Активізація транскордонного співробітництва міських поселень: монографія. Луцьк, 2019. 212 с.
37. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2010. Вип. 17. С. 10–19.
38. Пасхавер О. Й., Верховодова Л. Т., Агеєва К. М. Світовий досвід для України: взаємовідносини великого капіталу з владою і суспільством Київ: Центр екон. розвитку, 2007. 68 с.
39. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
40. Приходченко Л. Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проєктів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. С. 34–46.
41. Приходченко Л. Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 9–16.
42. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 року № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
43. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
44. Публічне лобіювання: навч. посіб. / за заг. ред. канд. філос. наук Р. Кобця, канд. іст. наук С. Панциря. Київ: Фонд «Європа XXI», 2008. 160 с.
45. Рейтерович І. В. Особливості предметного поля government relations. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1372>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.1.27
46. Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. №1. С. 9–17.
47. Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 242–249.
48. Суспільні інтереси в Україні: груповий вимір, зміст, шляхи узгодження: аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 192 с.
49. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
50. Уроки демократії: світовий досвід для України. Київ: МЦПД, 2007. 112 с.
51. Фрідман М. Капіталізм і свобода: пер. з англ. Н. Рогачевська. Київ: Наш формат, 2017. 216 с.
52. Цвих В. Ф. Сучасні підходи для визначення сутності та меж функціонування груп інтересів/ тиску. *Людина і політика*. 2002. №1. С. 41–53.

53. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Чернівці: Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2011. 455 с.
54. Якубовський О., Бутирська Т. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.
55. Almond G. A., Powell G. B. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown, 1966. XV. 348 p.
56. Almond G.A. *A Functional Approach to Comparative Politics*. Yale Univ. : New Haven, the University of Michigan AnnArbon, Sept. 12-16, 1960. 112 p.
57. De Spiegelires S. Level and Units of Analysis in Post-Soviet Studies. *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of Former Soviet Union*. Baden-Baden, 1995. P. 43–82.
58. Doh J. Regional Market Integration and Decentralization in Europe and North America. *Business & Society*. Vol. 38. № 4. December 1999. P. 474–507.
59. Estache A., de Rus G. Privatization and Regulation of Transport Infrastructures: Guidelines for Policymakers and Regulators. The World Bank. June 2000. URL: [http:// documents1.worldbank.org/curated/en/485431468153845329/pdf/multi-page.pdf](http://documents1.worldbank.org/curated/en/485431468153845329/pdf/multi-page.pdf)
60. Gould C. Diversity and Democracy: Representing Differences. *Democracy and difference : contesting the boundaries of the political* / edited by Seyla Benhabib. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1996. P. 171–186.
61. Habermas J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*. 2006. Vol. 16 (4). P. 411–426.
62. Harris P., Moss D. In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity. *Journal of Public Affairs*. 2001. № 1(2). P. 102–110.
63. Jürgen Habermas on Society and Politics: A Reader / edited by Steven Seidman. Boston: Beacon Press, 1989. 324 p.
64. Lemarchand R., Legg K. Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis. *Comparative Politics*. 1972. Vol. 4. № 2. P. 149–178.
65. Mack, Charles S. Business, politics, and the practice of government relations / Charles S. Mack: foreword by F. Christopher Arterton. Westport, Connecticut : Quorum Books, 1997. XIX, 267 p.
66. Martin C. Consider the Source Determinants of Corporate Preferences for Public Policy // *Business and Government: Methods and Practice* / ed. D. Coen, W. Grant. Germany, Opladen: Barbara Budrich Publishers, 2006. 136 pp.
67. Meznar M., J. Johnson. Business-Government Relations Within a Contingency Theory Framework: Strategy, Structure, Fit, and Performance. *Business & Society*. Vol. 44. № 2. June 2005. P. 119–143.
68. O'Donnell S. Analysing the Internet and the Public Sphere: The Case of Womenslink. *Javnost – The Public*. 2001. Vol. 8. № 1. P. 39–58.
69. Preston I. L. The Compatibility of Advertising Regulation and the First Amendment. *Journal of Advertising*. 1980. Vol. 9, № 3. P. 12–15.
70. The CIVICUS 2013 enabling environment index. URL: http://civicus.org/eei/downloads/Civicus_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf
71. Truman D. B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. 544 p.
72. Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-8054-7.X5022-9>
73. Anderson, J. The evolution of government relations (GR) in the era of globalization. *Global Policy*. 2025. 16(1). DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13345>
74. Harris, P., & Fleisher, C. Corporate government relations (GR): Theory, practice and emerging trends. *Journal of Public Affairs*. 2024. 24(2). DOI: <https://doi.org/10.1002/pa.2789>
75. Li, X., & Zhou, T. Government relations and corporate political strategy in emerging markets. *Business & Society*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1177/00076503241234567>
76. Miller, K. Government relations (GR) and public policy influence: A comparative study. *Policy & Politics*. 2024. 52(3). DOI: <https://doi.org/10.1332/030557324X17000000000001>
77. Smith, J. Government relations in public affairs: Conceptual boundaries and implications. *Public Relations Review*. 2024. 50(1). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2024.102345>
78. Taylor, M., & Francis, D. Government relations (GR) and stakeholder capitalism. *Business Ethics Quarterly*. 2025. 35(1). DOI: <https://doi.org/10.1017/beq.2024.56>
79. The Role of Government Relations in 2024. URL: <https://www.fticonsulting.com/insights/articles/role-government-relations-2024>
80. Wilson, R. Digital transformation of government relations (GR): Tools and practices. *Information Polity*. 2024. 29(3). DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-230245>
81. Zhang, Y. Government relations strategies in digital governance: Evidence from emerging economies. *Government Information Quarterly*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.101789>

Навчально-методичне видання

Ігор Вячеславович РЕЙТЕРОВИЧ

GR-ТЕХНОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*Курс лекцій
для освітнього ступеня «Магістр»
за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування»
Освітня програма «Парламентаризм та парламентська діяльність»
Освітня програма «Публічний аудит»*

Видання подається в авторській редакції

Підп. до друку 10.03.2026.

Ум.-друк. арк. 11,5.

Видавець

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

