

Анастасія РАДИНСЬКА-КАЛІНІЧЕНКО

GR-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ІЗ ПІДПРИЄМНИЦТВОМ У ФОРМАТІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Постановка проблеми. Розвиток взаємодії держави з підприємництвом є одним з пріоритетних завдань напрямів діяльності публічної влади, що визначено в низці актів законодавства і програмних документах Президента й Уряду України [1,2].

Особливої актуальності і значущості це завдання набуває в умовах суспільних трансформацій, що відбуваються зараз в Україні і зумовлюють інституціональні перетворення системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування (органи публічної влади), а також формування імперативу залучення ресурсів сектору приватного підприємництва для реалізації суспільно значущих проєктів та програм.

Взаємовідносини між державою і сектором приватного підприємництва в Україні врегульовані Законом України «Про державне-приватне партнерство» [3]. Разом з тим, у наукових публікаціях спостерігається поширення категорійно-понятійного комплексу «публічно-приватне партнерство» замість державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань розроблення теоретико-методологічних підходів до розв'язання вищезазначених проблем розвинені у низці наукових публікацій [4, 5, 6], де розроблені інституціональні основи публічно-приватного партнерства (далі – ППП). ППП на відміну від державно-приватного партнерства розширює коло партнерських відносин між приватним сектором і державою, а також суб'єктами публічного права, зокрема, юридичними особами публічного права, що згідно зі ст. 81, пункт 2 Цивільного кодексу України створюються розпорядчими актами Президента України, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування.

Публічно-приватне партнерство визначено як інституціональне та організаційне об'єднання органів публічної влади, а також утворених ними установ, організацій (юридичні особи публічного права) на національному, галузевому, регіональному рівнях (публічний партнер) і приватного підприємництва (приватний партнер), стосунки між якими закріплені як на інституціональній, так і на договірній основі на фіксований або необмежений період часу, що припускає взаємодію партнерів шляхом інвестування фінансових, майнових, інтелектуальних і матеріально-технічних ресурсів для досягнення конкретних цілей реалізації суспільно значущих і стратегічно важливих проєктів в різних сферах діяльності, зокрема, національних та пріоритетних інноваційно-інвестиційних проєктів, що мають забезпечити технологічне оновлення і модернізацію на інноваційній основі базових галузей реального сектору національної економіки, надання громадських послуг у масштабах всієї країни або окремих її територій [4].

У науково-технічній та інноваційній сферах діяльності до кола публічних партнерів у форматі ППП залучаються Національна Академія наук України та національні галузеві академії наук, наукові



РАДИНСЬКА-КАЛІНІЧЕНКО Анастасія Вікторівна,

старший викладач Першої Морської Академії, м. Севастополь.

Анотація:
у статті розкривається зміст категоріально-понятійного комплексу «GR-менеджмент» і методів його запровадження у форматі публічно-приватного партнерства. Визначені імперативи та чинники розвитку GR-менеджменту. Обґрунтовано актуальність запровадження GR-менеджменту для формування комунікації між державою, бізнесом і суспільством в умовах їх трансформацій.

Ключові слова:
GR-менеджмент, державно-приватне партнерство, лоббіювання, публічно-приватне партнерство, суспільні трансформації, соціальна відповідальність бізнесу.

УДК 354.32

організації, установи, підприємства та вищі навчальні заклади державної та комунальної форми власності, що створені законодавчими або розпорядчими актами державних органів чи органів місцевого самоврядування.

Визначення невирішених проблем. Для забезпечення ефективного співробітництва державних інститутів з інститутом приватного підприємництва, зокрема, за напрямками модернізації національної економіки, залучення інвестицій для реалізації суспільно значущих національних та пріоритетних інноваційно-інвестиційних проєктів мають бути розв'язані такі проблеми:

- удосконалення законодавчої бази такого співробітництва шляхом розширення суб'єктів державно-приватного партнерства;

- запропонувати механізми ефективної реалізації партнерства органів публічної влади з приватним підприємництвом і налагодити моніторинг та координацію їх функціонування;

- утвердити принципи соціальної відповідальності як органів публічної влади, так і приватного підприємництва;

- забезпечення інтересів як держави, так і приватного підприємництва у форматі їх ППП, а також оцінювання ризиків такого партнерства і управління ними.

Мета і предмет дослідження, висвітлені у цій статті, полягають у розробці механізму управління зв'язками публічної влади із суспільством (англ. мовою «Government Relations» або скорочено «GR»), зокрема, із сектором приватного підприємництва, що має усталену скорочену назву в наукових публікаціях як GR-менеджмент [6].

GR-менеджмент націлений на вирішення проблем утвердження і розвитку інституту публічно-приватного партнерства в державі. Сама діяльність щодо налагодження взаємодії і відповідних комунікацій держави (представленої інститутами публічної влади і організаціями, асоціаціями публічного сектору) і суспільства (представленого інститутами громадянського суспільства) має поширену назву GR-діяльність. Управління цією діяльністю або GR-менеджмент за світовою практикою стало функціональним завданням спеціально утворених структурних підрозділів як в органах публічної влади, так і в корпораціях.

Виклад основного матеріалу. Складний і багатовимірний процес налагодження взаємодії публічної влади і підприємництва у форматі ППП потребує свого механізму управління, який дозволяє з одної сторони виявити комплекс проблем, що підлягає вирішенню за проєктно-орієнтованим підходом і обопільною участю влади та підприємництва з урахуванням їх інтересів, а з іншої сторони визначити структуру, обсяг необхідних залучених ресурсів та управління ними.

Характерною властивістю сучасної демократичної держави стає розвинені горизонтальні зв'язки держава-суспільство-підприємництво, які переважають над вертикальними зв'язками, які притаманні централізованій адміністративній системі побудови держави. Крім того, за теперішніх умов розбудови громадянського суспільства, соціальна відповідальність покладається не тільки на державу, але й також на бізнес і на складові громадянського суспільства.

Трикутнику комунікацій «державна – суспільство – підприємництво» у демократичних країнах світу приділяється особлива увага. Про це свідчить інституалізація GR-діяльності в цих країнах у контексті розвитку публічної політики і публічного адміністрування. Наприклад, у США (GR-діяльність має назву «Public affairs» або в перекладі «заняття публічними справами») з метою координації такої діяльності на урядовому рівні утворено Рада з публічних справ (US Public Affairs Council) [6].

Імперативи розвитку феномену GR-діяльності як сфери суспільної та соціальної взаємодії формуються під впливом таких факторів :

- ускладнення внутрішньої структури сучасного суспільства, що супроводжується виявленням різноманітної множини як приватних, так і корпоративних та суспільних інтересів;

- посиленням регулюючого впливу держави на всі сфери життя суспільства, але переважно через горизонтальні зв'язки;
- активізацією публічного адміністрування, зокрема, Уряду, що безпосередньо зачіпає інтереси більшості суспільних та корпоративних груп;
- утвердженням основ та розвитком елементів громадянського суспільства.

З урахуванням цих факторів формується проблематика комунікацій з владою, тобто взаємодія груп суспільних, корпоративних інтересів і органів публічної влади, а також впливів цих груп інтересів на розробку державної політики і державно-управлінських рішень (далі – ДУПР, що включає законодавчі, нормативно-правової та розпорядчі акти).

Крім того, раціональна поведінка суб'єктів підприємництва формується за умов володіння ними повною і симетричною інформацією :

- фактичною (щодо того, що відбувається в політиці, зокрема, економічній, інвестиційній політиці, господарській країни на поточний момент, заходи Уряду щодо регулювання в національному господарстві);
- прогностичної (щодо того, які відбувається явища і які тенденції їх розвитку);
- аналітичної (оцінками взаємозв'язків явищ і як вони мають впливати на діяльність суб'єктів підприємництва).

До розв'язання низки цих проблем доцільно спиратися на методологію GR-менеджменту, яка розкривається як проектування (планування), організація й управління усіма видами контактами між інститутами громадянського суспільства, підприємством та інститутами публічної влади і просування їх інтересів в економічній, політичній та соціальній сферах. GR-менеджмент за своєю суттю виступає комунікативним фактором між суспільством, зокрема, його сегментом підприємництва з публічною владою.

В основі методології GR-менеджменту полягають принципи взаємності співробітництва, координації та субсидіарності соціальної відповідальності. Це зумовлено обставинами, що держава за теперішніх умов становлення громадянського суспільства не може бути одноосібним провідником державних і суспільних інтересів.

Характерним для GR-діяльності є її різноманітність та динамізм, а також вплив політичного курсу, що проводиться в країні, на завдання, які ставляться перед GR-службами.

Слід зазначити, що GR-діяльність від PR-діяльності, змістом якої є вибудова зв'язків організації із суспільством з метою формування суспільної думки про позитивну репутацію організації, відрізняє рівень і масштаб комунікацій, їх спрямованість на вирішення соціально-економічних проблем чи задоволення групових інтересів.

Розв'язання багатопланових завдань програмних документів політичного керівництва України та актів законодавства щодо модернізації інституціональної структури суспільства і національної економіки передбачає взаємодію інститутів підприємництва і громадянського суспільства в умовах підвищення ролі інститутів публічної влади і держави у цілому [7]. При цьому на державу покладаються такі завдання :

- формування інституціональної бази модернізації, адміністративно-правових режимів її проведення в різних сферах суспільної діяльності;
- регулювання і координація функціонування інститутів публічної влади в умовах державно-управлінських реформ, пов'язаних з виконанням завдань модернізації;
- залучення до вирішення завдань модернізації національної економіки приватних підприємницьких структур разом зі структурами громадянського суспільства (суспільні та професійні організації, асоціації виробників, об'єднання громадян, відкритий медійний простір, різного характеру комунікативні заходи та інше), а також за участю політичних партій, спираючись при цьому на партії провладної орієнтації).

GR-менеджмент реалізації зазначених завдань передбачає таку взаємодію у форматі ППП і застосування відповідних методів, відображених у таблиці 1.

Зміст, функції та цілі GR-менеджменту

Зміст GR-менеджменту	Функції і цілі
Моніторинг соціально-політичної та економічної ситуації. Проявляється в організації систематичного моніторингу впливу ДУПР органів публічної влади, на соціальні зміни, стан національної економіки та структурні зрушення.	Моніторинг дозволяє оцінити ефективність діяльності органів публічної влади, а також оцінити їх вплив на суспільний розвиток і спрогнозувати наслідки ДУПР та розробити стратегію його впровадження.
Політичне консультування і бізнес-консалтинг.	На основі результатів аналітичного дослідження розробляються відповідні рекомендації владним та підприємницьким структурам для подальшої взаємодії.
Загальний, ситуаційний, стратегічний та кризисний менеджмент.	Розроблення низки відповідних алгоритмів на мікрорівні та на макrorівні для вирішення актуальних проблем, а також прогнозування проблем, які можуть виникти внаслідок прийняття тих чи інших управлінських рішень.
Переговорний процес як специфічний вид сумісної діяльності, який потребує застосування психологічних механізмів і особливих технологій проведення.	Завданням GR-менеджменту в переговорному процесі є його організація і успішне його проведення з урахуванням інтересів усіх сторін.
Застосування технологій лобістської діяльності, як сукупності методів впливів груп інтересів на прийняття ДУПР органами публічної влади.	Прийняття ДУПР органами публічної влади для задоволення або урахування інтересів цих груп.
Іміджмейкінг як сукупність технологій і практик, спрямованих на реалізацію завдань щодо формування іміджу органів публічної влади.	Формування сприйнятливого у приватних підприємців позитивного іміджу органів публічної влади з метою утвердження довіри до співробітництва з ними через ППП.
Управління інформаційним ресурсом щодо заходів GR-менеджменту, реалізація низки інформаційних програм в ЗМІ, покликаних позбутися інформаційної асиметрії у взаємовідносинах влади з підприємництвом.	Забезпечення прозорості та контролю громадськості, проведення необхідних експертиз ДУПР, включаючи громадські експертизи.

Особливу увагу слід приділити в GR-менеджменті застосуванню методології лобістської діяльності, як комплексу заходів, форм і методів утворення ділових контактів з метою забезпечення впливів з боку зацікавлених корпоративних або громадських груп на публічну владу з метою задоволення або врахування своїх інтересів.

Змістом феномену лобіювання є закріплення економічних інтересів певних груп у законодавчих чи політичних актах, відображення їх позиції у політичних рішеннях, що доповнює інституціональну систему демократичного представництва і дозволяє групам, сформованих за певними інтересами, приймати участь у розробці ДУПР або в обхід легітимних процедур прискорювати їх прийняття. Лобіювання має давню

історію і широку практику застосування. Слід також відзначити неоднозначність впливів лобістської діяльності на соціально-економічний прогрес, а також пов'язані з нею корупційні ризики, пов'язані з вузько корпоративними інтересами, які можуть суперечити суспільним.

Управління лобістською діяльністю є складовою GR-менеджменту і застосовується як органами державної влади, так і підприємництвом в представницьких органах публічної влади.

Разом з тим, не зважаючи, що лобізм знайшов достатньо масштабне поширення у політичній діяльності багатьох розвинених демократичних країн світу, але інституціональну основу він має не всюди.

У цьому контексті доцільно з урахуванням розроблених і прийнятих стандартів Євросоюзу формування правових засад взаємодії парламентів, органів публічної влади і громадянського суспільства врегулювати на законодавчому рівні вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів [9,10].

При цьому, слід визначити предмет правового регулювання в лобістській діяльності, суб'єктно-об'єктний склад правовідносин, що підлягають врегулюванню, принципи GR-менеджменту лобістською діяльністю, форми і методи її проведення, права, зобов'язання, порядок функціонування суб'єктів лобістської діяльності, а також обмеження, що накладаються на лобістську діяльність з метою запобігання корупційним діям.

Існуючі законодавчі ініціативи містять пропозиції запровадити державну реєстрацію лобістів уповноваженими структурами в органах публічної влади з метою їх акредитації в тих органах, де буде здійснюватися лобістська діяльність.

Слід також врегулювати питання розкриття інформації щодо лобістської діяльності, визначити порядок забезпечення державного і громадського контролю лобювання, а також відповідальність суб'єктів правовідносин, пов'язаних з лобістською діяльністю, в разі порушення ними норм законодавства.

Інституціоналізація лобістської діяльності включає визначення поняття «лобіювання» як законного впливу зареєстрованих і акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів) або представників груп інтересів, який здійснюється за замовленням корпоративних або суспільних груп на органи публічної влади, їх посадовців при розробці і прийнятті ними ДУПР.

Важливим є встановлення заборони на лобювання певних видів ДУПР і встановлення певних обмежень на суб'єктний склад лобістів, що має на меті зниження ризиків корупційних дій.

Врахування зазначених факторів має забезпечити утвердженню в політичному житті України лобістської діяльності як складової GR-діяльності і об'єкту GR-менеджменту, як легального демократичного механізму взаємодії влади, підприємництва і суспільства.

Висновки та перспективи. GR-діяльність як комплекс методів, що забезпечують зв'язок груп інтересів підприємництва з державою, сприяє вибудові відносин між державою і приватним сектором у форматі ППП.

Зважаючи, що інститут ППП є ефективним механізмом залучення і концентрації ресурсів для розв'язання соціально-значущих проблем, представляється доцільним його застосування в процесі реалізації державної політики реформ, спрямованих на модернізацію національної економіки, а також для реалізації пріоритетних інноваційно-інвестиційних проектів, пов'язаних з прогресивними структурними зрушеннями в національній економіці.

У зв'язку з цим виникає проблема активізації участі підприємництва у форматі ППП до взаємодії з органами публічної влади, при цьому виникає проблема встановлення комунікацій між приватним партнером і публічним партнером.

Виконання цього завдання доцільно покласти на створені в органах публічної влади GR-служби, які повинні здійснювати у рамках ППП вибудову системи взаємодії

підприємництва з державою і суспільством, здійснювати підготовку питань, пов'язаних з координацією діяльності публічних і приватних партнерів, інформувати про урядовий політичний курс, а також ініціативи Уряду щодо формування і реалізації соціально-економічних, інноваційно-інвестиційних програм, контролювати лобювання.

Законодавче врегулювання питань GR-діяльності та управління нею за методологією GR-менеджменту сприятиме її розвитку, зокрема, як механізму утвердження і розвитку інституту публічно-приватного партнерства.

Перспективи подальших наукових розвідок за напрямом становлення і розвитку GR-менеджменту пов'язуємо з розробкою системи індикаторів його запровадження й оцінювання його ефективності, а також розробкою заходів зниження корупційних ризиків.

Література:

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалено постановою Верховної Ради України від 27.02.2014 р. № 799-VII [Електронний ресурс] - Режим доступу : www.rada.gov.ua

2. Програма розвитку підприємництва, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 641-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>

3. Закон України «Про державне-приватне партнерство» [Електронний ресурс] - Режим доступу : www.rada.gov.ua

4. Гусєв В.О. Публічно-приватне партнерство у сфері інноваційної діяльності / В.О. Гусєв // Проблемы и перспективы инновационного развития экономики: материалы XVII Международной научно-практической конференции, 10 – 15 сент. 2012 г., Алушта / НАН Украины, ТС НИО Крыма. – Симферополь: ИТ «Ариал», 2012. – С. 20 – 25.

5. Сімсон О.Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері : монографія / О.Е.Сімсон. – Х.: Право, 2013. – 448 с.

6. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 407 с. – с.105

7. Ємельянов В.М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком регіонів України: теорія, методологія, практика : [монографія] / В.М. Ємельянов. – Миколаїв: ПП Ємельянова Т.В., 2012. - 420 с.

8. Панкратов А.А. Государственно-частное партнёрство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы. Монография. / А.А. Панкратов // М.: «Анкил», 2008. – 248 с.

9. Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід : Збірка документів. Пер з іноз. Мов / За заг. ред.. В.М.Литвина. – К.: Парламентське вид-во, 2011. – 480 с.

10. Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 р. № 448-р // [Електронний ресурс]. Режим доступу : www.rada.gov.ua