

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**СИНЮК Юрій Михайлович**

**«GOVERNMENT RELATIONS» ЯК ТЕХНОЛОГІЯ НАЛАГОДЖЕННЯ  
КОМУНІКАЦІЇ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

**Миколаїв – 2019**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність магістерського дослідження.** Реалії сьогодення свідчать, як відзначається в «Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки», що «взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри». Переважна більшість органів публічної влади не дотримується конституційних та законодавчих норм щодо залучення територіальних громад до процесів прийняття рішень та розподілу ресурсів.

Враховуючи актуальні для українського сьогодення процеси структурного реформування державного управління, передбачені «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», вирішення питань щодо підвищення рівня публічності, підзвітності та ефективності діяльності органів публічної влади є важливою формою взаємодії влади та суспільства, що посилює демократичні процеси, формує довіру громадян до влади, а також заохочує до активної співпраці. Найбільш зручним для населення засобом отримання інформації та встановлення зворотного зв'язку з владою, на наш погляд, є інформаційно-комунікативні технології. Це зумовлюється не тільки масовістю та простотою їх використання, а й необхідністю забезпечення принципів публічності, відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також участі громадськості у питаннях місцевого значення.

В Україні поступово формується демократичне суспільство європейського зразка, реформуються відповідно й інститути влади, відбувається процес укорінення у повсякденну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування європейських традицій комунікації між владою та громадськістю. З іншого боку, у суспільства формується ставлення до влади не як до якоїсь «вищої сили», а як до однієї зі складових суспільства, якій воно делегує певні повноваження, в діяльності якої бере постійну участь і забезпечує постійний контроль. Специфіка комунікації між владою та суспільством у різних її вимірах і виявах давно стала предметом уваги науковців, хоча не всі її складові вивчені однаково глибоко. Так, предметом наукової рефлексії поки що не стала така важлива складова комунікації влади та суспільства, як комунікація між владою та бізнесом («другим сектором»), яка отримала у сучасному гуманітарному дискурсі стійке найменування GR (government relations, джіар).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжна практика наукового дослідження Government Relations зробила значний внесок у концептуалізацію даної форми суспільної взаємодії. Теоретико-методологічним засадам дослідження Government Relations, а також історії формування та розвитку даної практики присвячені роботи К. Гетца, Дж. Доу, Б. Левіна, Ч. Мака, М. Мезнара, А. Ослунда, Ф. Сайтел, Л. Сморгунова, П. Толстих, А. Шатілова, Дж. Вілсона, Б. Вулпа та інших. Окремі аспекти взаємовідносин у трикутнику «держава – бізнес – громадянське суспільство» висвітлювалися у працях Х. Аренд, Е. Арато, М. Кастельса, Д. Кіна, Дж. Коена, Ю. Красіна, Ш. Муффа, Ю. Хабермаса.

**Мета і завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є комплексне дослідження проблем комунікативної діяльності органів державної влади з громадськістю та бізнес сектором та обґрунтування рекомендацій щодо удосконалення комунікаційної співпраці на основі технології Government Relations.

Досягнення поставленої мети передбачало вирішення таких **завдань**:

- дослідити наукові засади та понятійно-категорійний апарат магістерської роботи: визначити сутність основних понять і термінів, охарактеризувати їх особливості;
- визначити основні дискусійні положення трактування Government Relations;
- дослідити засади комунікативної діяльності органів публічної влади в ЄС та країнах світу та Україні;
- виявити тенденції трансформації комунікаційних зв'язків органів публічної влади;
- дослідити Government Relations як технологію бізнес-середовища в налагодженні особливих відносин з органами публічної влади.

**Об'єктом** дослідження є проблеми комунікативної політики в органах державної влади та місцевого самоврядування.

**Предметом** дослідження є GR як технологія налагодження комунікації з органами публічної влади.

Вибір **методів** вирішення завдань цього дослідження зумовлено комплексним характером його предмета та об'єкта. Враховуючи специфіку зазначеної проблеми та її міждисциплінарний характер, було обрано як філософські та загальнонаукові, так і конкретні методи наукового аналізу в галузі соціології, політології, економіки та публічного управління та адміністрування.

Важливим орієнтиром у дослідженні багатьох питань став метод систематичного аналізу, який дозволив дослідити наукові засади та

понятійно-категорійний апарат магістерської роботи, визначити сутність основних понять і термінів, охарактеризувати їх особливості.

На основі порівняльного методу було визначено особливості комунікативної взаємодії в країнах ЄС, досліджено основні засади політики ЄС щодо запровадження засад GR в публічну діяльність.

В ході дослідження основних тенденцій GR було використано методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, які дозволили більш детально дослідити сутність цього феномена.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що комплексно досліджено та вирішено важливу наукову проблему щодо комунікативної діяльності органів державної влади з громадськістю та бізнес сектором та обґрунтування рекомендацій щодо удосконалення комунікаційної співпраці на основі технології Government Relations.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення і висновки магістерської роботи можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження особливостей міграційної політики та міграційних потоків в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, соціологічних дослідженнях, громадських організацій в Україні, а також у навчальному процесі з підготовки фахівців з державного управління.

**Структура і обсяг магістерської роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Обсяг основної магістерської роботи складає 84 сторінок. Список використаної літератури складається з 95 джерел.

**Апробація магістерської роботи:** Могилянські читання-2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: Двадцять друга Всеукраїнська науково-методична конференція: тези доповідей «Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів» / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**У вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

*У першому розділі «НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»* основна увага зосереджена на теоретичних аспектах явищ та процесів в сфері комунікативної політики органів державної влади та зв'язків

з громадськістю. Визначено основні терміни та поняття. Досліджено особливості регулювання комунікативних процесів в публічному управлінні.

У підрозділі 1.1. «Наукові дослідження в сфері комунікативної діяльності в публічному управлінні та *Government Relations*» визначено основні поняття і терміни, які використовувалися в магістерській роботі, проаналізовані основні елементи в сфері комунікацій органів влади з іншими публічними суб'єктами управління. Велика кількість концепцій, теорій й різнопланових досліджень комунікативних та інформаційних процесів в суспільстві постійно вивчається науковцями багатьох сфер діяльності, зокрема спеціалістами в сфері журналістики, масової комунікації, PR, психології спілкування, соціальної психології, політології, соціології, державного управління, політичної психології тощо. Найбільш дослідженими є близько 40 наукових шкіл та теорій, що є найбільш популярними на сьогоднішній день для вивчення комунікативних процесів.

Підрозділ 1.2 «Зміст та сутність комунікативної діяльності в публічному управлінні» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми державного управління в сфері комунікаційної діяльності. Комунікативна діяльність - це динамічна система, в якій зв'язки (особливо в побудові взаємин із громадськістю) можуть установлюватися однозначно і мати прогностичну спрямованість. Така діяльність є багатоканальною системою взаємодії, має комплекс професійних завдань, які стосуються комунікації, міжособистісного спілкування, міжгрупового спілкування, процесів спілкування між особистістю і групою, а також факторів впливу на навколишніх, з метою спонукання їх до діяльності.

У підрозділі 1.3. «Основні дискусійні положення трактування *Government Relations*» виявлені основні результати аналізу наукової літератури та інформації у медіа-просторі, які свідчать про те, що феномен GR існує в оточенні суміжних понять і перебуває з ними в різних відносинах логічного включення та підпорядкування, а отже не може трактуватися однозначно. Таким чином, ці визначення доводять, що GR багатоаспектна (перш за все комунікативна) діяльність недержавних структур, спрямована на здійснення взаємодії з органами публічної влади. Дефініція GR на пострадянському просторі є відносно новою, тому не всі фахівці з державного управління та піару відрізняють його від інституту лобізму.

У другому розділі «GR ЯК ТЕХНОЛОГІЇ КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ» досліджено особливості технологій комунікації органів публічної влади з громадськістю та бізнесом.

У підрозділі 2.1. «Засади комунікативної діяльності органів публічної влади в країнах ЄС та світу» визначено, що комунікація в державному

управлінні – це специфічна діяльність, яка має чотири глобальних напрями: стратегічні комунікації; кризові комунікації; масові комунікації; міжособистісні комунікації. Всі вони реалізуються декількома шляхами: спілкування; е-технології для спілкування; урядовий зв'язок; закон як комунікації; PR-комунікація. У свою чергу вони розподіляються на дві площини: комунікації з громадськістю та комунікації в межах державно-адміністративної системи. Їх реалізація передбачає використання методів: пропаганди; переконуючої пропаганди; переконання; переконання; залучення; освіти; пояснення; роз'яснення; діалогу; медіації; інформування. PR-комунікація, як діяльність, реалізується з трьох позицій: з громадянами; з державними установами; з зацікавленими сторонами.

У підрозділі 2.2. «GR в системі сучасних технологій управління комунікаційною діяльністю органів публічної влади» показано, що методи PR-комунікації однакові, але мають різне наповнення: надання інформації; обговорення; планування; інформаційно-пропагандистські кампанії; поширення нової інформації. Комунікативні навички державних службовців стосуються декількох складових: зв'язків з громадськістю (PR); стратегічних комунікацій; міжособистісного спілкування; зовнішніх комунікацій: е-Уряд, інформатизація тощо; адміністративних комунікацій; суспільної інформації як інструменту сучасного управління; свободи інформації і прозорості уряду; New Public Management та інформації; кризових комунікацій. Проведений аналіз найбільш масштабних лобістських кампаній останніх років дозволяє зробити два основні висновки: по-перше, для впливу на органи влади в сучасній Україні переважно використовується така технологія, як кабінетне лобіювання; по-друге, прямі технології лобіювання мають більш широке застосування, ніж непрямі. Все це робить процес прийняття політичних рішень гранично закритим для представників широкої громадськості.

У третьому розділі «ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ GR В КОМУНІКАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ» виявлені основні перспективи запровадження інноваційних механізмів управління в комунікаційну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. «Тенденції трансформації комунікаційних зв'язків органів публічної влади» визначено, що в системі МОВ можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних

засобів зв'язку і т.п.) і зовнішню (комунікації МОВ з органами влади, у підпорядкуванні яких вони знаходяться, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

Отже, можна стверджувати, щодо комунікативної діяльності МОВ відносяться три блоки завдань: забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування; налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування; забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

У підрозділі 3.2. «Удосконалення комунікаційної діяльності в органах місцевого самоврядування» показано, що у структурі механізму комунікативної діяльності можна виділити чотири основних блоки: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи).

Важливими складовими комунікативної діяльності МОВ є: керівна система – суб'єкт управління, керована система – об'єкт управління, мета, принципи, правове забезпечення (блок нормативних актів, щодо комунікативної діяльності МОВ), організаційне забезпечення (організаційна структура управління, функції прогнозування, планування, мотивації, контролю); інформаційний процес (збір, обробка, поширення та зберігання інформації), ресурсне забезпечення (кадри, техніка, науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології). Для вдосконалення системи комунікацій необхідно враховувати величину і кількість структурних ланок на кожному ієрархічному рівні управління, ступінь формального регламентування організаційних зв'язків. Тим самим забезпечуються можливості для раціонального розподілу повноважень, відповідальності та істотного скорочення обсягу інформації, яка циркулює в системі управління.

У підрозділі 3.3. «GR як технологія бізнес-середовища в налагодженні особливих відносин з органами публічної влади» визначено, що у комунікативному процесі між владою та громадськістю достовірність інформації відіграє надзвичайно важливу роль. Вона виступає інструментом створення ефективних управлінських рішень з однієї сторони та можливістю прийняття участі та впливу на процес здійснення державного управління. Підготовка комунікативних акцій зі сторони органів влади залежить від отримання достовірної первісної інформації з першоджерела, тобто від самої громадськості, ефективність яких залежить і від оперативності надання такої інформації.

## ВИСНОВКИ

Магістерське дослідження дозволило досягти встановленої мети щодо обґрунтування рекомендацій щодо удосконалення комунікаційної співпраці на основі технології Government Relations на основі комплексного дослідження проблем комунікативної діяльності органів державної влади з громадськістю та бізнес сектором. Мета магістерського дослідження обумовила низку завдань, виконання яких дозволило зробити наступні висновки.

1. Досліджено наукові засади та понятійно-категорійний апарат магістерської роботи: визначено сутність основних понять і термінів, охарактеризовано їх особливості. Комунікація – це процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами. GR – це процес побудови довіри та менеджменту взаємодії між організацією та органами державної влади чи політиками для впливу на публічну політику. GR є важливим інструментом діалогу держави та бізнесу, від якого залежать і демократичність державного управління, і унормованість ринкового середовища, і умови конкуренції та розвитку бізнесу загалом. Такий діалог потребує законодавчого захисту й механізмів ухвалення на його основі обов'язкових для всіх сторін рішень. Підприємницьке середовище, орієнтоване на перспективу, найперше очікує від влади стабільних правил гри, дотримання їх усіма гравцями.

Термін Government Relations (GR) є достатньо популярний в професійному вжитку, під ним мається на увазі конкретна спеціальність у сфері професійної комунікації.

2. Визначено основні дискусійні положення трактування Government Relations. Сферу Government Relations ототожнюють з лобіюванням. Водночас було визначено, що лобіювання частіше за все одиничний проект, хоча і можливе існування певної системи дій по лобіюванню певного питання. Натомість GR – це системна робота по вивченню і моніторингу дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також донесення позиції компанії з приводу певного питання. Важливе значення для здійснення розмежування лобіювання та GR є вид винагороди за здійснення такої діяльності. Так, для спеціаліста по GR – це робота за постійну заробітну



плату (lobby on a salary), в той же час, для лобіста це виключно робота за гонорар (lobby for a fee).

Для відмежування лобіювання від GR варто виокремити задачі, досягнення яких ставиться за результатами діяльності. До задач лобіювання відносять: отримання або збереження економічної переваги; отримання преференцій або пільг; розробка і застосування корисних державних програм; отримання на рівні національного уряду преференцій або пільг, в отриманні яких було відмовлено на регіональних або місцевих рівнях; вирішення соціальних проблем.

В той же час, задачами GR є: досягнення лояльності державних органів по відношенню до організації; сприяння з боку уряду у реалізації соціальних проектів організації; інформованість і своєчасне реагування на регуляторні проблеми або регуляторні можливості підвищення рівня впізнаваності організації та її правильне позиціонування перед урядовими структурами.

В країнах де поняття лобіювання має негативні асоціації існують ряд понять, таких як «public affairs» або «public policy» призначення яких підмінювати поняття лобіювання, зменшуючи його соціальне несприйняття. В Україні таким терміном є «вплив громадськості».

3. Досліджено засади комунікативної діяльності органів публічної влади в ЄС та країнах світу та Україні. В країнах світу ще не вироблено ефективних засад культури консультацій та участі громадськості, оскільки найчастіше відсутнє інформаційне забезпечення і є низький рівень інформаційної грамотності населення. В країнах, які розвиваються, намагаються розробити та впровадити передові методи забезпечення прозорості діяльності органів влади. Уряди часто не розуміють, що спілкування є частиною їхньої роботи і, одночасно, є основою їх функціонування; у багатьох країнах не передбачено фінансування на таку співпрацю; слабкі комунікації уряду сприяють його слабкості, оскільки громадяни не знають про пріоритети та зміст його діяльності.

В країнах ЄС на сучасному етапі продовжуються дискусії щодо проблеми відкритості влади та існування правових питань щодо інформування громадян. Акценти робляться на необхідності вироблення інформаційної та комунікаційної політики ЄС, яка охоплює всі інші політики. Складність такої політики полягає в її реалізації на декількох рівнях: європейський, національний, регіональний та місцевий. Цікавою є думка про те, що загальна політика комунікації передбачає розроблення загальної інформаційної та комунікаційної стратегії європейських інститутів

і урядів держав-членів, а також розбудову управлінської структури, спрямованої на реалізацію політики та стратегії.

У 2018 році на комунікативних заходах у ЄС науковцями та практиками обговорювалась низка питань: яким чином політикам відповідати на вимоги спільноти; прозорість – це зобов'язання чи можливість; що таке комунікація в ЄС; як робити ЄС-новини; зв'язок науки, управління та освіти; інтерактивні практики прийняття рішень; лобіювання демократії в ЄС; нові тенденції в урядових кампаніях; освітні засоби зв'язку; відкриті політики; цифрове перетворення державних організацій тощо.

4. Виявлено тенденції трансформації комунікаційних зв'язків органів публічної влади. Формування комунікативних відносин у системі МОВ є складним багатогранним процесом, що передбачає забезпечення: інформаційного обслуговування діяльності системи органів місцевої влади; налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями/посадовими особами місцевого самоврядування; комунікативної взаємодії з «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства). МОВ мають використовувати інноваційні комунікативні форми і технології налагодження відносин із громадськістю, розвивати суспільні зв'язки з урахуванням загальної комунікативної політики держави з метою відновлення довіри людей до владних структур, налагодження продуктивної взаємодії з населенням.

Матеріали та заходи, які готують інформаційно-комунікативні підрозділи виконавчих органів місцевих рад можна умовно поділити на іміджеві, інформаційно-комунікативні та роз'яснювальні. Є доцільним у кожному підрозділі апарату визначати відповідальну посадову особу, яка б оперативно надавала потрібну інформацію на запит інформаційно-комунікативного підрозділу

5. Досліджено Government Relations як технологію бізнес-середовища в налагодженні особливих відносин з органами публічної влади. Висококваліфікований фахівець GR має володіти також і психологічними вміннями та навичками, вміти домовлятися, вирішувати складні завдання, діяти в умовах стресу тощо. Серед основних професійних якостей таких експертів: високі комунікативні здібності; володіння серйозними переговорними практиками; дипломатія для досягнення балансу інтересів; уміння управляти можливими ризиками; розуміння суті бізнес-процесів компанії; стратегічне мислення і аналітичні здібності.

Якщо на початкових етапах становлення бізнес-середовища в Україні GR-менеджерами призначали осіб з різною фаховою підготовкою (економічною, дипломатичною, юридичною, з публічного управління), то останніми роками ці функції частіше покладаються на внутрішніх юристів або внутрішні департаменти.

Варто також враховувати, що на думку багатьох соціологів, у найближчі 10 років GR в Україні матиме високий попит, а відповідно, і високу винагороду, тож цей чинник може стати вирішальним для ряду фахівців в сфері публічного управління та адміністрування.

У сьогоднішніх реаліях жодна велика компанія не може обійтись без GR-спеціаліста, але така функція не може бути покладена лише на фахівців з юридичної спеціалізації. Стає очевидно, що таким спеціалістам необхідно мати юридичну, економічну освіту або у сфері державного управління. Вони мають розуміти галузеву специфіку діяльності компанії, мати високі комунікативні якості, вміти ефективно вести ділову переписку тощо.

## АНОТАЦІЯ

В магістерській роботі досліджено наукові засади та понятійно-категорійний апарат магістерської роботи: визначено сутність основних понять і термінів, охарактеризувати їх особливості; визначено основні дискусійні положення трактування Government Relations; досліджено засади комунікативної діяльності органів публічної влади в ЄС та країнах світу та Україні; виявлено тенденції трансформації комунікаційних зв'язків органів публічної влади; досліджено Government Relations як технологію бізнес-середовища в налагодженні особливих відносин з органами публічної влади.

**Ключові слова:** Government Relations, комунікації, комунікативна політика, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

## ANNOTATION

The article is dedicated to the determination and scientific substantiation of features of the subject field of Government Relations, as a specific form of public co-operation. The basic approaches to the understanding of the essence of Government Relations are analysed, the problems of correlation of Government Relations concepts are investigated, Public Relations, Public Affairs and lobbying, the characteristic features of Government Relations and perspective directions of the development this phenomenon on the modern stage are determined. Authorial

determination of Government Relations is presented as the specific type of interest groups activity (non-governmental organisations, business structures), aimed to the construction of efficient and long-term relations with public authorities, with the aim of receiving not only mutually beneficial but also socially useful result. The core subjects of practice of Government Relations are business organizations (certain financially-industrial groups, multinational corporations, associations of business, that sometimes unite in so-called GR-coalitions, – institutionalized sectoral, regional or national business organizations), and institutes of civil society (non-governmental organizations, various associations, funds etc.). Government Relations put right new and optimise already formed mechanisms of co-operation of public authorities and interest groups. The marked co-operation provides delegation by government 1 to business and, partly, to public organisations the part of its administrative functions and duties. Thus, practices of Government Relations give an opportunity to line up a dialogue and to bring closer, on the one hand, business and public organisations to the understanding of difficulties the state and society governance, and on the other hand governmental structures to the severity of conduct business and public activity. Using the mechanisms of Government Relations, business and publicity become active participants in the process of decision-making, which will induce them to the expansion of corresponding practice based on world experience.

**Key words:** business; groups of interest; democracy; government relations; institutes of civil society; public policy.