

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*Ф. В. Узунов,
к. е. н., доцент, перший проректор Університету економіки та управління*

ПІДТРИМКА ГРОМАДСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ ПРИ ПОБУДОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*F. V. Uzunov,
Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management*

SUPPORT OF SOCIAL VALUES WHEN BUILDING A SYSTEM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

*Ф. В. Узунов,
к. э. н., доцент, первый проректор Университета экономики и управления*

ПОДДЕРЖКА ОБЩЕСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ ПРИ ПОСТРОЕНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті визначено як може відбуватися підтримка громадських цінностей при побудові системи державно-приватного партнерства. Розглянуто три підходи до визначення громадських цінностей. Узагальнено п'ять категорій громадських цінностей.

The article identified as may occur support of social values in building a system of public-private partnership. We discussed three approaches to the definition of social values. Collectively, the five categories of social values.

В статье определено как может происходить поддержка общественных ценностей при построении системы государственно-частного партнерства. Рассмотрены три подхода к определению общественных ценностей. Обобщенно пять категорий общественных ценностей.

Ключові слова: громадські цінності, державно-приватне партнерство, підтримка.

Keywords: social values, public-private partnerships, support.

Ключевые слова: общественные ценности, государственно-частное партнерство, поддержка.

Вступ

Перетин інтересів державного та приватного секторів призводить до становлення і розвитку інституту державно - приватного партнерства, за допомогою якого на сьогодні у багатьох країнах світу реалізуються найбільші суспільно значимі проекти.

Одним з найбільш яскравих прикладів використання інституту інфраструктура, з якою починали набувати досвіду реалізації проектів ДПП багато країн. Сучасний стан інфраструктури нашої країни також вимагає значних заходів по її розвитку і модернізації.

Вивченню громадських цінностей при побудові системи державно - приватного партнерства присвятили свої праці такі вчені як У.П. Бобко, Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Оніщук, П. Сегварі та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

- визначити як може відбуватися підтримка громадських цінностей при побудові системи державно-приватного партнерства;
- розглянути три підходи до визначення громадських цінностей;
- узагальнити п'ять категорій громадських цінностей.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Необхідною передумовою розвитку ДПП в Україні є система надійного захисту прав приватних суб'єктів на об'єкти інвестиційних вкладень, результати науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, яка створює підґрунтя для широкого залучення капіталів до процесів технологічної модернізації високоризикових та стратегічних сфер економічної діяльності. Синергійний ефект, що досягається шляхом в результаті консолідації ресурсів держави і приватного сектору, дасть можливість підвищити ефективність функціонування економіки, насамперед у сфері інфраструктури [6]. Однак, механізми реалізації ДПП показують, що ця сфера співробітництва є ефективною не лише в сфері інфраструктури, а й в сфері реалізації послуг.

Що стосується законодавчої бази, то в 2010 році було прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство", в якому визначені організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [7]. В той же час, реалізація інфраструктурних проектів в Україні в формі таких партнерств не розповсюджене явище, хоча необхідність розвитку інфраструктури визріла давно.

Для реалізації цього закону Кабінетом Міністрів України в лютому-березні 2011 року прийнято такі нормативні акти: постанови „Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства”, „Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними”, „Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства”. Уповноваженим органом в сфері ДПП визначено Мінекономрозвитку. Законодавство про ДПП є новим, і значний масив нормативних актів для його реалізації ще не був затверджений. Це фактично унеможливило ефективне запровадження ДПП.

Окремі види відносин, які за своїм змістом можуть розглядатися як предмет ДПП, визначаються Конституцією України, Цивільним кодексом України,

Господарським кодексом України, законами України "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг", "Про угоди про розподіл продукції", "Про фінансовий лізинг", "Про оренду державного та комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності", "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності" та ін.

При побудові системи відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватним партнерами для реалізації суспільно-значущих проєктів на довгостроковій основі необхідно з'ясувати як громадські цінності можуть підтримуватись за умови зростання присутності приватного партнера [6].

Концепція "громадської цінності" (Public Value) була розроблена Марком Муром в 1995 р. в роботі *Creating Public Value Strategic Management in Government* [2]. З тих пір вона широко обговорювалась в наукових колах країн Заходу, але в публікаціях вітчизняних авторів цій концепції приділялось недостатньо уваги.

Для визначення категорії громадських цінностей застосовувалися такі терміни як "громадський інтерес", "послуги загального інтересу", "громадські цілі" при цьому коли автори застосовують однакові терміни, можуть матися на увазі зовсім різні речі [4]. Громадські цінності є настільки абстрактні, що деякі автори взагалі їх не розглядають або спростовують [5].

Монтгомері виділив п'ять основних джерел цінностей для керівників в сфері державного управління: особисті, професійні, організаційні, законодавчі та громадський інтерес, який включає те, що є корисним для суспільства при збалансуванні інтересів різних груп, в тому числі й ненародженого покоління [3]. Цінності "громадського інтересу" є найважливіші з п'ятох перелічених.

Мур визнає законною роль уряду у наданні класичних суспільних благ, таких як національна безпека, в різних сферах, включаючи забезпечення освітою, охорона здоров'я та інші. Це не виключає ролі регулювання приватних підприємств та конкуренції в досягненні соціальних результатів, а потенційно забезпечує каркас, в якому обрані ринкові сили можуть допомогти поглибити роботу державного сектора.

З одного боку, його аргументи на користь ролі державного підприємства забезпечують інтелектуальний оплот проти тих, хто вірить, що в приватному секторі краще, ніж у державному секторі. Але також і проти тих, хто боїться своєї участі в наданні суспільних послуг.

Розглянемо три підходи до визначення громадських цінностей [3].

Універсальний підхід базується на тому, що громадські цінності є універсальними і повинні бути захищені владою. Що стосується випадків приватизації громадської інфраструктури, то до таких цінностей включають:

- якість обслуговування;
- загальний доступ;
- рівність доступу;
- низька ціна;
- впевненість в наданні послуг;
- захист споживача.

В процесному підході, тобто при відповіді на запитання „як повинна себе вести організація” виділяють такі цінності:

- інтегративність;
- відкритість;
- обраховуємість.

Підхід базується на тому, що людська істота має певні непорушні права, які забезпечуються владою. Це розуміється як те, що громадські цінності є об'єктивні, непорушні та універсальні. Можливість того, що громадськими цінностями знехтують у разі приватної власності на об'єкт призводить до бажання гарантувати ці цінності через представлення їх в контрактах, законах та регуляторних актах.

Стейкхолдерський підхід представляє громадські цінності як динамічні та інтерактивні. Зазначимо, що зацікавлені сторони можуть бути згодні з цінностями, які сформульовані абстрактно, проте громадські цінності повинні бути реалізовані в конкретних проєктах, їх необхідно операціоналізувати. Мається на увазі процес взаємних поступок і конкретного вираження цінностей. Так загально сформульована цінність розвитку дорожньої інфраструктури може зіткнутися з неприйняттям громадськістю побудови нової дороги поруч з місцем їх проживання.

Таким чином, в процесі операціоналізації повинні робитись взаємні поступки. Перший вид поступок – це узгодження необхідності реалізації громадських цінностей і вартості для їх реалізації. Другий – це узгодження конфліктних громадських цінностей між собою.

Ієрархічне гарантування громадських цінностей запропоноване в універсальному підході нехтує необхідністю балансування громадських цінностей, які по своїй природі знаходяться в стані змагання одна з одною.

Прихильники інституційного підходу згодні з підходом стейкхолдерським в тому, що громадські цінності не є універсальними, однак вони являють собою не просто результат взаємодії зацікавлених сторін. Сприйняття громадських цінностей відбувається з урахуванням галузевої специфіки, культурної і часової, а балансування інтересів обов'язково різниться в залежності від національного і інституціонального контексту, історичних умов. Таким чином, можливість впровадження кращих практик в інше середовище є обмеженим [1].

Узагальнюючи ці підходи, пропонується розділяти громадські цінності на п'ять категорій:

1. Громадські цінності, які керують відносинами між владою та громадськістю загалом (демократія, легітимність, надійність, ефективне використання громадських ресурсів).
2. Громадські цінності, включені у відносини між роботодавцями, найманими працівниками та клієнтами в галузі або проєкті (якість послуг, безпека працівників, споживачів, надійність роботодавців).
3. Придатність інфраструктури та послуг для окремих цільових груп таких як малозабезпечені або люди з обмеженими можливостями (універсальний доступ, низька ціна, спеціальні засоби для людей з обмеженими можливостями).
4. Внесок інфраструктури в процеси розвитку (економічний розвиток, мобільність, якість оточуючого середовища).
5. Громадські цінності у відносинах між інфраструктурою та соціальним середовищем (безпека, здоров'я, сталий розвиток).

В процесі співпраці державного і приватного сектору з метою реалізації проєктів розвитку інфраструктури з'являється необхідність зваженого підходу до управління конфліктними громадськими цінностями. Для цього може використовуватись ієрархія або контракти, що веде до домінування одних цінностей та виключення інших. Нідерландський досвід показує, що поступки відбуваються між цінностями такими як сталий розвиток, якість оточуючого середовища та економічний розвиток, та цінностями, що актуалізуються на прикінцевих етапах реалізації проєктів, таких як ефективність, прозорість та демократичність. Відбувається це через громадські протести, що в свою чергу може зруйнувати досягнутий консенсус, привести до затримки в реалізації проєктів та додаткових фінансових витрат. Таким чином, наголошується на необхідності застосування процесного підходу при розгляді громадських цінностей [5].

Водночас не всі науковці згодні, що громадські цінності можуть підтримуватись за умови зростання присутності приватного партнера в системі надання громадських послуг. Зокрема, на думку британця Д. Вільсона, захоплення можливостями «кванго» (Quango) (неурядові організації, створені з ініціативи чи за участі органів влади) у 80-х роках минулого століття та державно-приватним партнерством у наступному десятилітті - мало наслідком не зростання рівня демократії, а, навпаки, розосередження відповідальності за управління громадою між неконтрольованими організаціями і, врешті-решт, її втрату. До того ж, на відміну від представницьких органів місцевого самоврядування, керівні органи «кванго» та «партнерства» не обираються жителями громади, через це виявляється під сумнівом здійснення таких неодмінних вимог сучасної демократії як підконтрольність та підзвітність керівних органів перед громадянами. Усе ж ця перешкода може бути подоланою, якщо згадані місцеві утворення дотримуватимуться принципів відкритості, прозорості та підзвітності, що вже є невід'ємними в діяльності органів місцевого самоврядування багатьох країн світу [1].

Захисні механізми і стратегії управління стосовно громадських цінностей можуть бути знайдені в таких контекстах, як: контролюючі структури, закон і

регулювання, політика і процедури, практики закупівель, контракти, культура, групова взаємодія, професійні стандарти і вміння. При цьому названі рівні можуть бути взаємодоповнюючими та підтримуючими один для одного [4].

За умов підвищеної уваги до розвитку відносин державно-приватного партнерства в Україні розуміння формування балансу цінностей для учасників цих відносин є основою для подальшої розробки моделей та механізмів реалізації суспільно значущих проєктів.

ВИСНОВКИ

У статті розглянуто три підходи до визначення громадських цінностей. Універсальний підхід базується на тому, що громадські цінності є універсальними і повинні бути захищені владою. Що стосується випадків приватизації громадської інфраструктури, то до таких цінностей включають:

- якість обслуговування;
- загальний доступ;
- рівність доступу;
- низька ціна;
- впевненість в наданні послуг;
- захист споживача.

В процесному підході, тобто при відповіді на запитання „як повинна себе вести організація” виділяють такі цінності:

- інтегративність;
- відкритість;
- обраховуваність.

Підхід базується на тому, що людська істота має певні непорушні права, які забезпечуються владою. Це розуміється як те, що громадські цінності є об'єктивні, непорушні та універсальні. Можливість того, що громадськими цінностями знехтують у разі приватної власності на об'єкт призводить до бажання гарантувати ці цінності через представлення їх в контрактах, законах та регуляторних актах.

З огляду на ці підходи пропонується розділяти громадські цінності на п'ять категорій:

1. Громадські цінності, які керують відносинами між владою та громадськістю загалом (демократія, легітимність, надійність, ефективне використання громадських ресурсів).
2. Громадські цінності, включені у відносини між роботодавцями, найманими працівниками та клієнтами в галузі або проєкті (якість послуг, безпека працівників, споживачів, надійність роботодавців).
3. Придатність інфраструктури та послуг для окремих цільових груп таких як малозабезпечені або людей з обмеженими можливостями (універсальний доступ, низька ціна, спеціальні засоби для людей з обмеженими можливостями).
4. Внесок інфраструктури в процеси розвитку (економічний розвиток, мобільність, якість оточуючого середовища).
5. Громадські цінності у відносинах між інфраструктурою та соціальним середовищем (безпека, здоров'я, сталий розвиток).

Захисні механізми і стратегії управління стосовно громадських цінностей можуть бути знайдені в таких контекстах, як: контролюючі структури, закон і регулювання, політика і процедури, практики закупівель, контракти, культура, групова взаємодія, професійні стандарти і вміння.

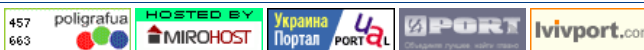
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, presented by the Commission of the European Communities, Brussels, 30.4.2004 COM(2004) 327 final
2. Mark H. Moore Creating Public Value Strategic Management in Government- Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995 - 402 p.
3. Montgomery Van Wart Changing Public Sector Values (Garland Reference Library of Social Science) - New York: Garland, 1998 – 328 p.
4. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 1 (1). – 2011. –С.274-282.
5. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Ленд'єл М., Онишук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.
6. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. –К.2012. – № 11. – С.111-113.
7. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI

REFERENCES.

1. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, presented by the Commission of the European Communities, Brussels, 30.4.2004 COM(2004) 327 final
2. Mark H. Moore Creating Public Value Strategic Management in Government- Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995 - 402 p.
3. Montgomery Van Wart Changing Public Sector Values (Garland Reference Library of Social Science) - New York: Garland, 1998 – 328 p.
4. Bobko, U.P. (2011), “Derzhavno-pryvatni partnerstva v Ukraini ta perspektyvy ikh vprovadzhennia na prykladi pidhotovky do Yevro-2012”, *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 1, pp.274-282.
Vynnyts'kyj, B., Lend'el, M., Onyschuk, B. and Sehvari P. (2008), *Dosvid ta perspektyvy vprovadzhennia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom*, «K.I.S.», Kyiv, Ukraine , p.146.
6. Zhuk, V.P. (2012), “Orhanizatsiia derzhavno-pryvatnoho partnerstva v zarubizhnykh krainakh”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol.11, pp.111-113.
7. Zakon Ukrainy “Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo”, 01.07.2010, № 2404-VI

Стаття надійшла до редакції 25.08.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"