

10.Соколова А.А. Аутсорсинг ИТ и ИБ – оценка экономической эффективности и рисков использования / А.А. Соколова, И.А. Филиппова // Information Security/ Информационная безопасность. – 2006. – №6. – С.56-58.

Отримано 07.09.2010

УДК 334.02

Н.Ю.МУЩИНСЬКА, канд. екон. наук
Харківська національна академія міського господарства

ГРОМАДСЬКІ ЦІННОСТІ В ПРОЕКТАХ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто підходи до визначення громадських цінностей в проектах публічно-приватного партнерства, виявлення конфліктних громадських цінностей та можливостей подальших досліджень в цій сфері.

Рассмотрены подходы к определению общественных ценностей в проектах публично-частного партнерства, выявлению конфликтных общественных ценностей и возможностей дальнейших исследований в этой сфере.

The article discusses the approaches to distinguish public values in public-private partnership projects and to detect conflicting public values. The ways for further research are described.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, громадські цінності.

В Україні набуває актуальності питання розвитку відносин публічно-приватного партнерства (або, згідно із законодавством, державно-приватного партнерства [1]) та його ролі у підвищенні ефективності системи державного та муніципального управління. Про увагу влади до даного питання свідчить розробка нормативно-правової бази для таких відносин. Зокрема, нещодавно було прийнято Закон України „Про державно-приватне партнерство” [1], в якому визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. В той же час, реалізація інфраструктурних проектів в Україні в формі таких партнерств – ще не розповсюджене явище, хоча необхідність розвитку інфраструктури визріла давно.

При побудові системи відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування і приватними партнерами для реалізації суспільно-значущих проектів на довгостроковій основі необхідно з'ясувати, як громадські цінності можуть підтримуватись за умови зростання присутності приватного партнера.

Метою даної статті є дослідження підходів до визначення громадських цінностей в проектах публічно-приватного партнерства, виявлення конфліктних громадських цінностей і можливостей подальших

досліджень у цій сфері.

Концепція "громадської цінності" (Public Value) була розроблена М.Муром у 1995 р. в роботі [5]. 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, може йтися про зовсім різні речі [7]. Громадські цінності є настільки абстрактні, що деякі автори взагалі їх не розглядають або спростовують [6].

Монтгомері В. Варт виділив п'ять основних джерел цінностей для керівників в сфері публічного 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 [6]. Цінності "громадського інтересу" є найважливіші з п'ятох перелічених.

М.Мур визнає законною роль уряду у наданні класичних суспільних благ, таких як національна безпека, в різних сферах, включаючи забезпечення освітою, охороною 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 публічного 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 [6].

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, приводить 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 проектах, 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 за своєю природою знаходяться в стані змагання одна з одною. Така жорстка пріоритезація може завадити менеджерам при реалізації проектів.

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 залежно від національного й інституціонального контексту, історичних умов. Таким чином, можливість впровадження кращих практик в інше середовище є обмеженою [7].

Узагальнюючи ці підходи, науковці розділяють громадські цінності на п’ять категорій [4]:

1. Громадські цінності, які керують відносинами між владою та громадськістю загалом (демократія, легітимність, надійність, ефектив-

не 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 пристрої для людей з обмеженими можливостями).

4. Внесок інфраструктури в процеси регіонального 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, і 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 [4].

Водночас не всі науковці погоджуються, що громадські цінності можуть підтримуватись за умови зростання присутності приватного партнера в системі надання громадських послуг. Зокрема, захоплення можливостями «кванго» (Quango) (неурядові організації, створені з ініціативи чи за участі органів влади) у 80-х роках минулого століття та публічно-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 і підзвітність керівних органів перед громадянами. Та ця перешкода може бути подолана, якщо згадані місцеві утворення будуть дотримуватися принципів відкритості,

прозорості та підзвітності, що вже є невід'ємними в діяльності органів місцевого самоврядування багатьох країн світу [2].

Ще одним важливим аспектом є можливість відслідковувати діяльність партнерств та партнерів всередині партнерств. В першу чергу це необхідно для громади, інтересів якої стосується реалізація проекту. По-друге, це можливість взаємної оцінки партнерів, які беруть участь у проекті. Глибина цієї взаємної оцінки може різнитися залежно від країни чи міста реалізації проекту, організаційної форми партнерства. Так можна виділити транзакційні контрактні відносини та сумісні партнерства, відносини яких базуються на активній співпраці та більшій відкритості [3].

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 [7].

За умов підвищеної уваги до розвитку відносин публічно-приватного партнерства в Україні розуміння формування балансу цінностей для учасників цих відносин є основою для подальшої розробки моделей та механізмів реалізації суспільно значущих проектів. Виходячи із зарубіжного досвіду, управління громадськими цінностями повинно засновуватися на процесному підході з урахуванням місцевих умов реалізації проектів. Щодо перспектив подальшого дослідження, то тут можна стверджувати про необхідність не тільки якісних, але і кількісних досліджень збалансованого застосування громадських цінностей в проектах публічно-приватного партнерства.

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 1.07.2010 р. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.

2. Лендшел М.О. Громадянське та локальне: сучасні інтерпретації функціонування громадянського суспільства на місцевому рівні // Наукові записки НАУКМА. – 2007. Т. 69: Політичні науки. – С. 59-64.

3. Bovaird, T. 2004. Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), pp. 199-215.

4. Van Gestel, N., & Koppenjan, J., & Schrijver, I., & Van de Ven, A., & Veeneman, W. 2008. Managing Public Values in Public-Private Networks: A comparative Study on Innovative Public Infrastructure Projects - *Public Money & Management*, 28(3), pp. 139-145.

5. Mark H. Moore *Creating Public Value Strategic Management in Government*-Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995 - 402 p.

6. Montgomery Van Wart *Changing Public Sector Values* (Garland Reference Library of Social Science). – New York: Garland, 1998. – 328 p.

7. Joop Koppenjan, Michael B. Charls, Neal Ryan Editorial. 2008. Managing competing public values in public infrastructure projects – *Public Money & Management*, 28(3), pp. 131-134.

Отримано 27.10.2010