

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 35:352

Руденко Ольга Мстиславівна

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»*

Rudenko Olha

*Doctor of Science in Public Administration, Professor
Chernihiv Polytechnic National University*

**ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ФОРМА
УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ У СФЕРІ ПОСЛУГ В
МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

**PUBLIC-CIVIL PARTNERSHIP AS A FORM OF PUBLIC SECTOR
PARTICIPATION IN THE SPHERE OF SERVICES IN LOCAL
GOVERNMENT**

Анотація. За останні два десятиліття у всьому світі спостерігається значне зростання процесів приватизації та комерціалізації послуг. Ця тенденція викликає значний інтерес у наукових та громадських колах і відзначається збільшенням обсягу наукових досліджень та публікацій, які критикують ці процеси. Від відчуження державних ресурсів до укладання короткострокових угод між державним сектором та приватними компаніями, а також розвитку внутрішніх ринків комунальних послуг, наростає кількість обговорень стосовно впливу цих ринкових тенденцій на якість послуг, рівень справедливості, доступність та стабільність. Ця проблематика охоплює різноманітні теми та має глобальний характер.

Значна частина наявної літератури також розглядає альтернативні шляхи до приватизації. Однак, за винятком окремих висновків, зазвичай ці розгляди додаються до кінця статей і книг, які загалом розглядають необхідність та можливості застосування некомерційних підходів. Навіть існуюча наукова література має своїм недоліком розпорошеність за регіональною та тематичною спрямованістю та не завжди враховує єдиний аналітичний підхід до цієї проблематики.

Ключові слова: партнерство, державно-громадянське партнерство, громадський сектор, громадянське суспільство, послуги.

Summary. Over the past two decades, there has been a significant increase in the processes of privatization and commercialization of services throughout the world. This trend arouses considerable interest in scientific and public circles and is marked by an increase in the volume of scientific studies and publications criticizing these processes. From the divestment of public resources to short-term deals between the public sector and private companies and the development of internal markets for utilities, there is a growing debate about the impact of these market trends on service quality, equity, affordability and sustainability. This problem covers a variety of topics and has a global character. Much of the existing literature also considers alternative routes to privatization. However, with the exception of individual conclusions, these considerations are usually appended to the end of articles and books that generally address the need for and opportunities for non-commercial approaches. Even the existing scientific literature has the disadvantage of being dispersed by regional and thematic focus and does not always take into account a single analytical approach to this issue.

Key words: partnership, public-civil partnership, public sector, civil society, services.

Постановка проблеми. Розвиток нових тенденцій в участі громадського сектору в управлінні та наданні соціальних послуг на місцевому рівні через державно-громадянське партнерство, спонукає до пошуку нових сідів взаємодії. Нагальна проблема комерціалізації у наданні муніципальних послуг населенню. Участь неурядових організацій через державно-громадянське партнерство розглядається як альтернатива приватизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню державно-громадянського партнерства серед українських науковців приділялось небагато уваги. Проте, теоретичні напрацювання у цьому аспекті присутні. Так, державно-громадянське партнерство досліджували: Л. Антонюк, І. Гаранчевська, Н. Драгомирецька, С. Дружинін, М. Лахижа та ін. Проте, недостатньо дослідженими є механізми державно-громадянського партнерства та аспекти регулювання цього явища.

Формулювання цілей статті. Мета цієї статті полягає в тому, щоб надати огляд та виявити деякі з більш проблематичних тенденцій у державно-громадянському партнерстві, і, зрештою, у спробі покращити та зробити більш чітким наше розуміння державно-громадянського партнерства у сфері надання послуг на місцевому рівні. Таким чином, дослідження також сприяє ширшому колу тематичних і галузевих дебатів про альтернативи приватизації

Виклад основного матеріалу. Ідея про те, що мешканці громади відіграють певну роль у наданні послуг, безсумнівно, добре утвердилася в дискурсі та практиці міжнародного розвитку. Учасники розвитку, як зазначають Р. Еванс, Е. Остром та ін., протягом десятиліть мобілізували міські та сільські громади для «спільного виробництва» суспільних благ і послуг, які мають для них значуще значення [9; 3; 8]. Враховуючи різноманіття контекстів, у яких застосовували цей підхід, не дивно, що результати були неоднозначними. Д. Мосс та Ф. Клівер та А. Тонер,

наприклад, наголошували на серйозному дисбалансі влади, який обмежує колективні дії в громаді, і на значній суперечності між вимогами справедливості та ефективності [7; 1]. Визнаючи ці недоліки, А. Дасгупта та В. Бірд, а також К. Крішна та К. Явас зазначають, що інституційні реформи можуть вивільнити місцеву енергію для виробництва того, чого не можуть держава та ринки, що бідні продовжують отримувати вигоди, незважаючи на захоплення елітою, і що громадські групи можна продуктивно залучати як субпідрядників навіть якщо їм бракує зв'язків зі своїми виборцями та легітимності з ними.

Розвиток громади, заснований на потребах, спрямований на підвищення добробуту шляхом збільшення обсягів послуг і встановлення державної політики, спрямованої на усунення диспропорцій. Але йому за своєю суттю бракує уваги до досвіду людей у спільноті. Замість використання цього досвіду для виявлення сильних сторін, які можна використовувати для підвищення добробуту, підхід, заснований на потребах, припускає, що активів громади недостатньо, щоб змінити долю громади. Таким чином, розвиток громади на основі потреб деякі вчені вважають менш життєздатною моделлю розвитку громади порівняно з розвитком громади на основі активів [5].

Організаційно державно-громадянське партнерство можна розділити на декілька категорій: між державними органами та недержавними організаціями та між недержавними організаціями. Третя категорія включає багатопартнерство, яке може включати кілька типів відносин і повноважень. Усі ці організаційні структури можуть мати місце в трьох різних просторових масштабах.

Організаційне угруповання державно-громадянського партнерства, яке відбувається між державними органами та неурядовими організаціями відрізняється тим, що один партнер є офіційною державною організацією, а обмін потенціалом і навичками часто відбувається з різними цілями. За

даними дослідників, партнерства відбуваються, як правило, між муніципальною владою та місцевими організаціями, які займаються покращенням комунальних послуг водопостачання у своїй громаді

Також важливо визначити, що мається на увазі під «партнерством». Тут ми використовуємо цей термін для позначення будь-якої істотної офіційної договірної співпраці між двома або більше установами в державному та некомерційному секторі з метою експлуатації та/або фінансування надання послуг протягом тривалого періоду часу. Комбінація партнерства може включати дві або більше державних організацій, які працюють разом (на одному рівні управління або на різних рівнях управління), дві або більше некомерційних організацій, які працюють разом, або їх поєднання. Намір тут полягає в тому, щоб вказати на наявність формальних і неформальних зв'язків між різними державними установами та виключити абстрактні поняття «широкої громадськості» з того, що насправді є офіційними інституційними механізмами.

Визначення активів громади (індивідів, асоціацій, установ, фізичного середовища, економічних ресурсів і зв'язків) дає людям можливість стати активними учасниками, а не бути пасивними споживачами, які отримують послуги. Активи збільшують соціальний капітал і сприяють зростанню добробуту. Як зазначають Дж. Крецман і Дж. Мак Найт, хоча активи існують у кожній громаді, вони не обов'язково використовуються або доступ до них цілеспрямовано [5]. З цього розділу це означає, що традиційні рольові гравці схильні диктувати умови участі, з іншого боку, альтернативні гравці, швидше за все, запитуватимуть, як допомогти, замість того, щоб робити припущення, що робити

Партнерство між недержавними організаціями (наприклад, громадським водопровідним кооперативом і профспілкою) також, як правило, є дуже локальним, хоча існують міжнародні НУО та профспілки, які можуть створювати міждержавні партнерства. Прикладом партнерства

між місцевою та міжнародною неурядовими організаціями є співпраця між Dushtha Shasthya Kendra (DSK) і WaterAid у Дакці, Бангладеш, де організації працювали разом, щоб розширити послуги водопостачання для неформальних поселень [4].

Тепер ми переходимо до обговорення цілей державно-громадянського партнерства, як вони були виражені в літературі – як явно, так і приховано. Широкі цілі включають бажання покращити послуги з надання послуг, просувати аспекти «суспільних благ» послуг з водопостачання та брати участь у некомерційних партнерствах, які створюють солідарність та спільні знання, а не прибутки.

Вступ до партнерства з приватним або державним суб'єктом може допомогти збільшити спроможність надавати послуги шляхом залучення нового досвіду, і таким чином підвищити як ефективність, так і якість обслуговування. Ключовим є вибір партнера з необхідним досвідом і навичками на основі обґрунтованої оцінки наявних можливостей і потреб. Однак, як показують усі тематичні дослідження, партнерство не обов'язково подолає серйозні основні обмеження, такі як нестача інвестиційного фінансування та високий рівень бідності, що обмежує перспективи відшкодування витрат. Стійкий вплив більш вірогідний, якщо передача навичок є частиною домовленості, а не просто підрядне управління. Кожен тип партнерства також має свої проблеми. Партнерство має бути адаптоване до місцевого контексту та потреб, включаючи вибір партнерів. Уряди, які вступають у партнерство, повинні мати достатню інформацію про доступні варіанти, їхні переваги, витрати та ризики. Взаємодія з місцевими ОГС, НУО та громадськими організаціями, ймовірно, буде ефективним способом покращення послуг для регіонів з низьким рівнем доходу, напр. у приміських районах через інноваційні підходи, знання місцевості та мотивацію цих груп на користь бідних. Це рекомендовано незалежно від того, чи надаються послуги державним чи

приватним сектором, хоча важливо пам'ятати, що ці групи можуть мати власні проблеми та плани. Поведінка обох партнерів має вирішальне значення для успіху партнерства. Якщо місцева влада чи уряди не беруть на себе повну підтримку чи відданість цьому, це може підірвати успіх партнерства. При цьому державно-громадянське партнерство не слід розглядати просто як інструмент для підготовки ґрунту для державно-приватного партнерства, оскільки вони також можуть запропонувати потенційну альтернативу. Зовнішня підтримка також важлива для успіху партнерства, як фінансова, так і консультативна. У випадку державно-приватного партнерства це особливо важливо під час розробки контракту, у сфері регуляторної спроможності та для посередництва у будь-яких суперечках між партнерами. У випадку державно-громадянського партнерства більш важливими є підбір партнерів, фінансові стимули для партнерів, які підтримують заходи щодо розбудови потенціалу, а також підтримка офіційного оформлення контрактів і механізмів моніторингу. Державно-громадянське партнерство загалом, швидше за все, вимагає «легкого дотику», особливо там, де немає передачі відповідальності за управління послугами. Органи публічної влади повинні зберігати гнучкість, щоб припинити невдале партнерство, не зазнаючи руйнівних витрат. Таким чином, наведені вище заходи підтверджують аргумент, наведений Крецманном і Мак Найтом [5], що активи громади з точки зору практичних навичок, спроможності та знань місцевих жителів служать колективними ресурсами, які мають у своєму розпорядженні окремі особи та громади, і ці активи можуть розширити як основу для розвитку громади. Участь була репрезентативною та трансформаційною відповідно до форм участі, наведених Уайтом [10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Як показало дослідження державно-громадянське партнерство, як один із видів забезпечення сталості у наданні послуг на місцевому та регіональному

рівні, розглядається науковцями та практиками світу як інноваційний та надійний метод. Співпраця органів публічної влади та громадського сектору приносить позитивний синергетичний ефект у цій сфері. Подальших досліджень потребують напрямки регулювання та контролю діяльності організацій у процесі державно-громадянського партнерства на місцевому та регіональному рівні.

Література

1. Cleaver F., Toner A. The Evolution of Community water Governance in Uchira, Tanzania: The Implications for Equality of Access, sustainability and Effectiveness. *Natural resources Forum*. 2006. 30. P. 207-218. doi: 10.12691/ajwr-4-3-2
2. Dasgupta A., Beard V.A. Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia. *Development and Change*. 2007. 38. P. 229-249. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00410.x>
3. Evans R.H. An Analysis of Criterion Variable Reliability in Conjoint Analysis. *Perceptual and Motor Skills*. 1996. 84. P. 988-990. doi: <https://doi.org/10.2466/pms.1996.82.3.988>
4. Jinnah S.I.A. Rights of water connections for urban slum dwellers in Bangladesh: A study on DSK's experience in three slums of Mirpur, Dhaka. London: WaterAid, 2007.
5. Kretzmann J.P., McKnight J.L. *Discovering community power: A guide to community participation in development: Mobilizing local assets and your organization's capacity*. Evanston, IL: Asset-Based Community Development Institute, Northwestern University, 2005.
6. Krishna K., Yavas C. Immiserizing Growth in a Closed Economy. *Scandinavian Journal of Economics*. 2004. 106. P. 143-158. doi: <https://doi.org/10.1111/j.0347-0520.2004.00352.x>

7. Mosse D. Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on Participatory Rural Appraisal. *Economic and Political Weekly*. 1995. 30(11). P. 569–578. URL: <http://www.jstor.org/stable/4402501>
8. Ostrom E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, Elsevier. June 1996. Vol. 24(6). P. 1073-1087. doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
9. Thomas D.W, Milton E.J., Uphoff N.T. *Local Organizations—Intermediaries in Rural Development*. Ithaca NY, and London: Cornell University Press, 1984, 391 pp., \$35.00. *American Journal of Agricultural Economics*. 1985. 67. P. 699-700. doi: <https://doi.org/10.2307/1241105>
10. White S.C. Depoliticising development: The uses and abuses of participation. *Development in Practice*. 1996. 6(1). P. 6–15. doi: <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>

References

1. Cleaver, F. and A. Toner. (2006). The Evolution of Community water Governance in Uchira, Tanzania: The Implications for Equality of Access, sustainability and Effectiveness. *Natural resources Forum* 30: 207-218. doi: 10.12691/ajwr-4-3-2
2. Dasgupta, A. and Beard, V.A. (2007), Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia. *Development and Change*, 38: 229-249. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00410.x>
3. Evans, R.H. (1996). An Analysis of Criterion Variable Reliability in Conjoint Analysis. *Perceptual and Motor Skills*, 84, 988-990. doi: <https://doi.org/10.2466/pms.1996.82.3.988>
4. Jinnah, S.I.A. (2007). *Rights of water connections for urban slum dwellers in Bangladesh: A study on DSK’s experience in three slums of Mirpur, Dhaka*. London: WaterAid.

5. Kretzmann, J.P. and McKnight, J.L. (2005). *Discovering community power: A guide to community participation in development: Mobilizing local assets and your organization's capacity*. Evanston, IL: Asset- Based Community Development Institute, Northwestern University.
6. Krishna, K. and Yavas, C. (2004), *Immiserizing Growth in a Closed Economy*. *Scandinavian Journal of Economics*, 106: 143-158. doi: <https://doi.org/10.1111/j.0347-0520.2004.00352.x>
7. Mosse, D. (1995). *Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on Participatory Rural Appraisal*. *Economic and Political Weekly*, 30(11), 569–578. doi: <http://www.jstor.org/stable/4402501>
8. Ostrom, E. (1996). *Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development*. *World Development*, Elsevier, vol. 24(6), pages 1073-1087, June. doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
9. Thomas, D.W. (1985), Milton, E.J., and Uphoff, N. T. *Local Organizations—Intermediaries in Rural Development*. Ithaca NY, and London: Cornell University Press, 1984, 391 pp., \$35.00. *American Journal of Agricultural Economics*, 67: 699-700. doi: <https://doi.org/10.2307/1241105>
10. White, S.C. (1996). *Depoliticising development: The uses and abuses of participation*. *Development in Practice*, 6(1): 6–15. doi: <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>