

УДК 353:330.1

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.34.22>

## ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ФОРМА ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ

**Лілія Макаренко**

*Національна академія державного управління при Президентові України,  
кафедра парламентаризму та політичного менеджменту  
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

**Тетяна Сивак**

*Національна академія державного управління при Президентові України,  
кафедра парламентаризму та політичного менеджменту  
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

**Наталія Чухрай**

*Національна академія державного управління при Президентові України,  
кафедра парламентаризму та політичного менеджменту  
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

У статті проаналізовано й обґрунтовано таку форму політичної участі, як публічно-приватне партнерство, яке розглядається як механізм участі політично й економічно активних громадян у прийнятті та реалізації політичних і державно-управлінських рішень у міжвиборчий період. Налагодження партнерських відносин має стати одним із найважливіших принципів діяльності державних та громадських інституцій на шляху консолідації, досягнення спільних цілей, чинником важливих змін у громадах і суспільстві загалом.

Публічно-приватне партнерство, на думку авторів, набуває форм політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період і характеризуються системністю, тривалістю та взаємовигідністю для усіх партнерів, а також створенням певного суспільного блага, що сприяє підвищенню довіри суспільства до політичних і державних інститутів.

Автори розглядають територіальну одиницю, в межах якої реалізується проєкт публічно-приватного партнерства, як складну соціальну, політичну і економічну систему в складі загальнодержавної, яка наділена власними функціями та структурою і проявляється у формах правового регулювання таких відносин.

Основними завданнями, на вирішення яких спрямоване публічно-приватне партнерство, є досягнення спільних публічних цілей та вирішення актуальних соціально-економічних проблем через упровадження механізму співучасті. Важливу роль у цьому відіграє формування в приватного партнера відчуття причетності до вироблення, прийняття та реалізації політики та публічно-управлінських рішень.

В основі реалізації публічно-приватного партнерства є політичні переваги, фінансові вигоди для органів публічної влади та соціально-економічні вигоди для суспільства, а також можливість посилення зв'язку між політикою, сферою публічного управління, бізнес-структурами та соціумом.

У статті наведено переваги, умови, сфери застосування публічно-приватного партнерства та визначено основні принципи його здійснення. Обґрунтовано, що ініціаторами публічно-приватного партнерства можуть бути не тільки державні партнери (органи влади, державні та комунальні підприємства, установи й організації), а й громадські організації, благодійні фонди, бізнес-структури та наукові установи, що є вагомим активізатором політичної участі та механізмом формування громадянського суспільства в Україні.

*Ключові слова:* політична участь, публічно-приватне партнерство, публічна політика, взаємодія держави і суспільства, партнерські відносини.

Дії, що вживаються соціальною спільнотою або окремими громадянами чи групами осіб і мають на меті вплив на політику держави, публічно-управлінський процес або на вибір політичних лідерів будь-якого рівня політичної влади, місцевому, регіональному чи загальнодержавному, визначаються як політична участь. Формування сучасної демократичної моделі політичного управління є результатом ефективної взаємодії політично-активних громадян та влади на всіх рівнях суспільного життя. Однак майже всі форми політичної участі зосереджуються здебільшого на участі громадян у виборах, референдумах, діяльності політичних партій та громадських організацій, прийнятті рішень місцевими органами влади, а також протестних заходах, що зосереджені здебільшого на виборчому або передвиборчому періоді. Тому варто зосередити увагу на механізмі участі громадян у прийнятті рішень органами публічної влади в міжвиборчий період та вдосконаленні їхньої ефективності [4, с. 12].

Як зазначає Н. Ротар, специфіка сучасного політичного процесу в Україні, одним із проявів якого є характер взаємодії між владою і громадянами, актуалізує проблему політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період [13, с. 5]. Основними обмеженнями на шляху ефективної взаємодії влади та громадян, участі громадян у прийнятті владних рішень є незначний рівень поінформованості суспільства, невизначеність механізмів фінансового та матеріального забезпечення громадських ініціатив, пасивність громадян, відсутність стимулів у представників влади до взаємодії з громадськістю.

Проблема взаємодії громадянського суспільства і держави – одна з основних у сучасних політичних та управлінських процесах. Конкретно-історичні моделі взаємовідносин громадянського суспільства та держави мають свої соціокультурні та національні особливості, що проявляються та актуалізуються в різних країнах у різний спосіб. Перш за все, це пов'язано з тим, що громадянське суспільство навіть у розвинених демократіях не видається статичним, раз і назавжди досягнутим станом, це – процес, що потребує суспільно-громадянських зусиль для його підтримки та відтворення в нових актуальних формах. Інститути громадянського суспільства покликані ефективніше коригувати державну політику, однак активна діяльність неурядових груп інтересів має спричинити не послаблення, а фактичне посилення можливостей держави.

Взаємовідносини громадянського суспільства та правової держави мають базуватися на певних засадах, головними з яких є такі: законодавчо закріплений захист прав і свобод людини як пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя; відпрацьована регламентація повноважень держави на підставі поділу влад на системи всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями від інститутів громадянського суспільства; наявність механізму демонополізації влади, що унеможлиблює її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції чи окремої групи людей; дотримання чітких демократичних вимог під час розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству.

Сучасні тенденції розвитку суспільства вимагають налагодження таких комунікацій між різними суб'єктами політичного процесу, в яких на зміну конкуренції та суперництва прийшли б конструктивний діалог і порозуміння. Налагодження партнерських відносин має стати одним із найважливіших принципів діяльності державних та громадських інституцій на шляху консолідації, досягнення спільних цілей, чинником важливих змін у громадах і суспільстві загалом.

Нині, на жаль, поняття «партнерство» щодо політичних відносин використовується нечасто, що пояснює і відсутність його теоретичного аналізу в межах політичної науки. Термін «партнерство» використовується здебільшого щодо характеристики трудових або

господарських відносин. «Партнерство – це така організація господарської діяльності, коли двоє або більше осіб об'єднують своє майно, стають співвласниками створеного підприємства, спільно управляють виробництвом і власністю, розподіляють прибуток та несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями» [1].

Певну увагу фахівці приділяли питанню розвитку соціального партнерства як фактору розбудови соціальної держави. Однією із перших в Україні соціальне партнерство як фактор політичної та соціальної стабільності дослідила Т. Ляшенко [10]. А. Лобанова порушує проблему необхідності обґрунтування розвитку соціально-політичного партнерства в контексті реалій українського суспільства [9]. Практики глобального функціонування партнерських взаємодій (соціальних, політичних, військових і т. ін.), відображені в концепті «партнерство», детально розглянуті в статті В. Кузнецова «Культура партнерства як культура життя» [7]. Процес формування передумов публічно-суспільного партнерства у вирішенні повсякденних завдань, які поки що погано усвідомлюються державою, але вже добре зрозумілі суспільству, досліджує І. Євдокимов [5].

У контексті взаємовідносин і партнерства держави та громадянського суспільства актуальним є питання заінтересованості влади в послугах громадянського суспільства. Саме тому доречно звернутись до такої форми взаємодії, як публічно-приватне партнерство (ППП), або державно-приватне партнерство, як визначено в Законі України «Про державно-приватне партнерство» [11]. Публічно-приватне партнерство (Public-Private Partnerships) – це суспільний інститут, що включає в себе сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких із метою задоволення соціально-економічних потреб суспільства здійснюється спільна діяльність органів публічної влади, бізнес-структур та інститутів громадянського суспільства на основі набору альтернатив взаємодії. Важливою характеристикою публічно-приватного партнерства є системність дій. Тобто будь-яку територіальну одиницю, в межах якої реалізується відповідний проект публічно-приватного партнерства, необхідно розглядати як складну соціальну, економічну і політичну систему в складі загальнодержавної, яка наділена власними функціями та структурою.

Важливість публічно-приватного партнерства для сучасного суспільства і держави проявляється у формах правового регулювання таких відносин у більшості країн світу, зокрема Великобританії, де воно набуло популярності протягом останніх 15 років [1, с. 16]. Пояснення активізації такої форми спільної діяльності державного, комерційного та громадського партнера спостерігається в потужному потенціалі бізнесу, а також безпосередньому зв'язку з інститутами громадянського суспільства. Зміст партнерства полягає в наявності діалогу та спільних ініціатив, які реалізуються на основі співробітництва, обміну ресурсами, розподілу ризиків та відповідальності. Також воно характеризується як довгострокове, урегульоване договором, співробітництво між державою і приватним сектором із метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного соціального чи інфраструктурного проекту.

Як свідчить міжнародний досвід, в основі реалізації проектів публічно-приватного партнерства лежить досягнення таких цілей:

- суттєве вдосконалення інфраструктурного потенціалу (має важливе значення для транзитних країн);
- підвищення рівня якості та урізноманітнення публічних і соціальних послуг (будівництво й утримання об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво приміщень судів, інших органів влади);
- зниження навантаження на бюджети всіх рівнів (зокрема місцевих): проекти публічно-приватного партнерства передбачають насамперед залучення приватного капіта-

лу з частковим фінансуванням із державного або місцевого бюджету, що є швидше фінансовою гарантією такого партнерства;

– зменшення відповідальності і потенційних ризиків публічного партнера у сфері надання послуг, які є об'єктом публічно-приватного партнерства: частина ризиків переходить приватному партнеру, однак держава / територіальна громада залишається відповідальною за надання послуг загалом;

– стимулювання взаємодії та налагодження діалогу між владою, бізнесом і громадянським суспільством;

– використання професіоналізму, досвіду, знань та можливостей приватного сектора, зі збереженням при цьому державного контролю над активами;

– детінізація фінансових ресурсів (політико-економічний чинник);

– залучення нових ресурсів (матеріальних і нематеріальних) для реалізації публічної політики на усіх рівнях [2, с. 25].

Загалом можемо узагальнити, що в основі реалізації публічно-приватного партнерства, зокрема спільних інвестиційних, інфраструктурних та соціальних проєктів, є політичні переваги, фінансові вигоди для органів публічної влади та соціально-економічні вигоди для суспільства, оскільки таке партнерство демонструє чіткий зв'язок між політикою, сферою публічного управління, бізнес-структурами та соціумом.

Варто зазначити, що публічно-приватне партнерство ще на початку 1990-х років для більшості європейських країн, як і для України з 2010-х років стало альтернативою механізму приватизації для підвищення ефективності використання чи розвитку інфраструктури. Насамперед йдеться про соціальну інфраструктуру, стратегічні та комунальні об'єкти, які не можуть бути передані у приватну власність. Інтерес до механізму партнерства пояснюється отриманням змоги використовувати ресурсний капітал та досвід управління приватного партнера в тих сферах, які традиційно є державними монополіями, що дає змогу підвищити якість надання публічних послуг населенню та залучати політично-активних громадян до прийняття політико-управлінських рішень. Система взаємодій та співробітництва між бізнес-структурами та органами публічної влади, державними та комунальними організаціями і підприємствами з питань задоволення потреб суспільства, якою є публічно-приватне партнерство, створюється на взаємовигідній та довгостроковій основі шляхом об'єднання ресурсів та чіткого розподілу повноважень, вигід, відповідальності та політичних, фінансових і соціальних ризиків.

Основними завданнями, на вирішення яких спрямоване публічно-приватне партнерство, є досягнення спільних публічних цілей та вирішення актуальних соціально-економічних проблем через запровадження механізму співучасті. Важливу роль у цьому відіграє формування у приватного партнера відчуття причетності до вироблення, прийняття та реалізації політики та публічно-управлінських рішень, а також змога прямо і опосередковано впливати на політичних акторів та суб'єктів публічної влади. Активними учасниками партнерських відносин у рамках публічно-приватного партнерства можуть бути не тільки представники бізнесу та державні і муніципальні органи, організації й установи, а й потужні громадські організації і благодійні фонди, що надає таким відносинам форм публічно-приватного партнерства, що своєю чергою має виняткове значення під час формування публічної політики.

Характеризуючи публічно-приватне партнерство як форму політичної участі, хоч і опосередковану, варто зосередитися на таких основних причинах участі громадян у політичному житті, як задоволення власних інтересів, реалізації своїх позицій, ідеалів, цінностей, можливості контролю над поточним перебігом подій, задоволення потреб у спілкуванні, компенсація особистих невдач та недоліків [8, с. 68].

Можемо визначити публічно-приватне партнерство як форму активізації політичної участі, яка передусім залежить від рівня поінформованості населення та об'єктивного, достовірного висвітлення ситуації, що сприятиме покращенню політичної грамотності та формуванню громадянського суспільства.

Основними ініціаторами та державними партнерами публічно-приватного партнерства є:

- орган влади або кілька органів державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- Національна академія наук України;
- галузеві академії наук;
- державне, комунальне підприємство, установа, організація;
- господарське підприємство, 100% акцій (часток) якого належить державі або територіальній громаді [11].

Саме державні партнери окреслюють (пропонують / ініціюють) об'єкти чи сфери для залучення приватного партнера та оголошують конкурс для його визначення, адже вагомим активатором політичної участі громадян є соціально-економічні чинники, відповідно, покращення соціально-економічного рівня життя суспільства спонукає людей до такої взаємодії та участі.

Публічно-приватне партнерство – це, перш за все, система відносин між органом влади та приватною організацією, в якій саме приватна організація відіграє більшу роль у плануванні, фінансуванні та реалізації [6, с. 49]. Причому ці відносини є довготривалими, відповідно до зазначеного Закону, тривалість відносин варіюється від 5 до 50 років.

Також Законом визначені основні принципи здійснення публічно-приватного партнерства:

- рівність перед законом усіх партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав партнерів;
- узгодження інтересів усіх партнерів із метою отримання взаємної вигоди;
- забезпечення вищої ефективності діяльності;
- визнання усіма партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством та визначених умовами договору;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках публічно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів – предметів угоди;
- справедливий розподіл між усіма партнерами ризиків;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах.

Варто наголосити, що стратегічні цілі, які переслідують партнери, поєднуючи ресурси публічного, приватного та громадського секторів, спрямовані на отримання не тільки обопільної вигоди, а й створення певного соціального блага. Відповідно, основними напрямками розвитку публічно-приватного партнерства в Україні можуть бути концесійні угоди [12], інвестування в розвиток економіки, реалізація масштабних соціальних проєктів у житлово-комунальній, транспортній, інфраструктурній сферах, сферах освіти, науки, охорони здоров'я, угоди у сфері реалізації національних проєктів тощо.

Загальне розширення контрактних відносин органів державної влади та державних наукових установ із підприємствами приватного сектора, некомерційними та громадськими організаціями в тих сферах, що були прерогативою державного сектора економіки, є суттєвим інструментом впливу громадянського суспільства на державу та ефективну реалізацію публічних інтересів. Варто зазначити, що ініціатором публічно-приватного партнерства можуть бути не тільки органи публічного управління чи державні наукові

установи, а й представники громадськості, однак в умовах недостатнього розвитку інститутів громадянського суспільства та чіткого розподілу функцій економічних і політичних інститутів таку ініціативу використовують тільки державні та муніципальні органи, тобто державний партнер. Тому для ефективного функціонування публічно-приватного партнерства в Україні має бути належний рівень довіри до діяльності органів публічної влади, поінформованість суспільства про об'єкти чи сфери, що потребують залучення приватного партнера, прозорі умови організації та проведення конкурсів з їх відбору та дотримання умов укладених договорів.

Таким чином, можемо констатувати, що співпраця органів державної влади й місцевого самоврядування з бізнес-структурами, науковими установами і громадськими організаціями є ознакою демократичного суспільства, в якому його потреби лежать в основі публічної політики. Своєю чергою так званий «третій сектор» сприяє підконтрольності держави та її інституцій суспільству, налагодженню взаємозв'язку громади й органів влади на засадах відкритості, публічності і партнерства. Така взаємодія легітимізує ухвалені рішення та вирішує гостру в Україні проблему довіри до політичних та державних інститутів. Відповідно, публічно-приватне партнерство можна розглядати як одну з основних ознак демократії, як засіб політичної та соціальної відповідальності, вирішення політичних, соціальних конфліктів і боротьби з бюрократією, а також як унормовану форму участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації публічної політики.

### Список використаної літератури

1. Вінник О. Публічно-приватне партнерство і громадянське суспільство: правові аспекти взаємодії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 3 (97). С. 16–22.
2. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів : звіт програми U-LEAD. 30.10.2017 р. URL: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP\\_report\\_U-LEAD\\_30\\_10\\_2017.pdf](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf)
3. Домбровська А. Правові форми партнерських відносин в Україні. *Економічні проблеми та перспективи розвитку житлово-комунального господарства на сучасному етапі*. 26–28 травня 2015. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/40322/1/198-199.pdf>
4. Драшкович А.І. Політична участь громадян у процесі прийняття владних рішень в умовах перехідного суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / ДЗ «Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського». Одеса, 2013. 17 с.
5. Евдокимов И.В. Государственно-общественное партнёрство в решении проблем рецидивной преступности. *Безопасность Евразии*. 2010. № 2. С. 531–546.
6. Квітка С.А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8 (21-22). С. 47–56.
7. Кузнецов В. М. Культура партнерства как культура жизни. *Безопасность Евразии*. 2010. № 2. С. 7–52.
8. Кулеба О. Політична участь: суть, різновиди та особливості. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2010. Вип. 22. С. 65–69.
9. Лобанова А.С. Соціально-політичне партнерство у контексті українських реалій: постановка проблеми. *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства* : збірник наук. пр. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна. 2010. Вип. 16. 716 с.
10. Ляшенко Т.М. Соціальне партнерство як фактор політичної та соціальної стабільності в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути і процеси». Київ, 1998. 18 с.

11. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 року № 2404-VI; зі змінами від 03.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
12. Про концесію : Закон України від 3 жовт. 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>
13. Ротар Н.Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2007. 517 с.

## **BLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FORM OF POLITICAL PARTICIPATION**

**Lilia Makarenko**

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Department of Parliamentarism and Political Management  
Anton Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

**Tetyana Sivak**

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Department of Parliamentarism and Political Management  
Anton Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

**Nataliia Chukhrai**

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,  
Department of Parliamentarism and Political Management  
Anton Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

The article analyzes and substantiates such a form of political participation as public-private partnership, which is considered as a mechanism of participation of politically and economically active citizens in the adoption and implementation of political and public administration decisions in the inter-election period. Partnership building should become one of the most important principles of state and public institutions on the way to consolidation, achieving common goals, a factor of important changes in communities and society as a whole.

Public-private partnership, according to the authors, takes the form of political, legal and institutional citizens' support for political participation in the inter-election period and is characterized by systemic, long-term and mutually beneficial for all partners, as well as creating a public benefit that enhances public confidence in political and state institutions.

The authors consider the territorial unit within which the project of public-private partnership is implemented as a complex social, political and economic system within the national, which is endowed with its own functions and structure and manifests itself in the forms of legal regulation of such relations.

The main tasks to be solved by public-private partnership are the achievement of common public goals and the solution of current socio-economic problems through the introduction of implication mechanism. An important role has the formation of a private partner's sense of involvement in the development, adoption and implementation of policies and public administration decisions.

The realization of public-private partnerships is implemented by political and financial benefits for public authorities and socio-economic benefits for society, as well as the possibility of strengthening the link between politics, public administration, business structures and society.

The article presents the advantages, conditions, areas of application of public-private partnership and defines the basic principles of its implementation. It is substantiated that the initiators of public-private partnership can be not only state partners (authorities, state and communal enterprises, institutions and organizations), but also public organizations, charitable foundations, business structures and scientific institutions, which are important actors of political participation and mechanism for the formation of civil society in Ukraine.

*Key words:* public-private partnership, political participation.