

### РЕАЛІЗАЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ У ФОРМІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Статтю присвячено проблемам удосконалення змісту публічно-приватного партнерства в Україні. У фокусі уваги перебувають проблеми реалізації публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Розглянуто питання визначення предмета публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері, визначено проблеми правового забезпечення відносин співробітництва держави та приватного сектору в ОПК. У статті зазначається, що предмет публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері становлять: інноваційна розробка, результатом якої є інноваційний продукт; виробництво інноваційних товарів та послуг; реалізація інноваційної продукції.

Проаналізовано зміст Закону України «Про державно-приватне партнерство» та виділені форми участі публічного партнера: 1) з метою отримання доходу, де партнери несуть спільні витрати, ризики та відповідальність, а також беруть спільну участь у веденні справ та розподілі прибутків у межах партнерства; 2) з метою отримання соціального ефекту, через так званий договір публічно-правового сприяння, де головним інструментом публічного партнера виступає державна допомога.

Визначено, що приватний партнер може вступати у відносини ППП, які реалізуються у формі: 1) створення індивідуального спеціального режиму господарювання для реалізації інвестиційних проектів з високим публічно-правовим значенням; 2) спільного інвестиційного проекту, де і приватний, і публічний партнери виступають в ролі інвесторів.

Виявлено, що угода про ППП у сфері інновацій може укладатися на виконання різного комплексу робіт, який або проходить усі етапи від дослідження до реалізації продукції, або розрахований на цілу низку інших різноманітних конфігурацій взаємодії учасників такої співпраці. Найбільш значимою вважатиметься категорія особливо важливих для держави та суспільства товарів. Зазначено, що законодавець повинен керуватися мотивом вирішення стратегічних соціально-економічних питань розвитку держави, суспільства та національної економіки та, відповідно, необхідності врахування комплексного об'єкту ППП – поєднання інноваційного характеру із продукцією військового призначення, охорони здоров'я тощо.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство; інноваційна діяльність; інноваційний продукт; оборонно-промисловий комплекс.

The article is devoted to problems of improving the content of public-private partnership in Ukraine. It's focus on implementing public-private partnerships in the innovation field. The author considered the definition of subject of public-private partnership in the innovation sphere and determined problems of legal support of relations between the state and private sector in the defense industry. The article noticed that the subject of public-private partnership in the innovation consists of: innovative development, the result of which is an innovative product; the production of innovative goods and services, the implementation of innovative products.

The content of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" and the forms of participation of a public partner are analyzed: 1) for the purpose of obtaining income, where partners bear joint expenses, risks and responsibilities, as well as participate in the conduct of cases and distribution of profits within the partnership; 2) for the purpose of obtaining a social effect, though, the so-called public-legal assistance agreement, where the main instrument of a public partner is state aid.

It has been found that the PPP agreement in the field of innovation can be concluded for a variety of works, which either passes all stages from research to product sales, or is designed for a variety of other different configurations of the interaction of participants in such cooperation. The category most important for the state and society of goods, which will be carried out directly for the purpose of socio-economic effect, will be considered the most significant. It is noted that the legislator should be guided by the motive of solving strategic socio-economic issues of the development of the state, society and national economy and, accordingly, the need to take into account the complex object of PPP – a combination of innovative character and military products, health care, etc.

**Key words:** *public-private partnership; innovation activity; innovative product; defense industrial complex.*

**Вступ.** Недостатній інноваційний розвиток економіки України значною мірою зумовлений неефективною взаємодією основних чинників інноваційної системи – держави і приватного сектору, а також невизначеністю форм їх участі у інвестиційному забезпеченні інноваційної діяльності, неузгодженістю механізмів поєднання ринкових чинників з державними методами регулювання та формами участі держави у створенні інноваційних продуктів тощо. Отже, важливого значення набуває система публічно-приватного партнерства, що на засадах рівності його учасників та вільного волевиявлення їх взаємних інтересів має стати новою формою реалізації інвестиційної діяльності, інноваційних методів виробничої діяльності, а також реалізації масштабних інноваційних проєктів. Явище публічно-приватного партнерства є частиною господарсько-правової політики, що представляє собою імперативну концептуальну позицію держави щодо напрямів та змісту подальшого розвитку господарського законодавства, удосконалення практики його застосування, оптимізації правового господарського порядку як такого [1].

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування сутності та змісту публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері, а також форм його реалізації.

**Результати дослідження.** Міжнародний досвід реалізації проєктів ППП свідчить про те, що політика в сфері публічно-приватного партнерства повинна бути гнучкою, готовою до коректив та розширюватись в інноваційній сфері. Показовим прикладом може бути Велика Британія, уряд якої ініціював сприяння ППП, проводив аналіз допущених помилок, корегував курс і реалізовував проєкти. Політичний курс країни характеризувався не тільки послідовністю, але й комплексною здатністю до інновацій [2, с. 34]. Це виражається, зокрема, в розробці спеціального законодавства в даній сфері, зростанні бюджетних витрат на відповідні програми публічно-приватного партнерства, включення їх в стратегії інноваційного розвитку. До того ж стратегія соціально-економічного розвитку «Європа 2020» також передбачила впровадження ППП як керівної ініціативи Європи з розбудови Інноваційного Союзу, зокрема, з метою вирішення глобальних соціальних проблем і підвищення конкурентоспроможності ЄС на міжнародному ринку.

Натомість чинний Закон України «Про державно-приватне партнерство» не включає до пріоритетних сфер застосування ППП інноваційну, однак і не забороняє такого використання, адже відповідно до ст. 4 закону «за рішенням державного партнера державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям» [3].

Перш ніж перейти до більш детального аналізу ППП в інноваційній сфері, хотілося б зупинитись на загальних засадах такого партнерства.

ППП характеризується обопільністю інтересів публічного партнера та представників бізнесу, вони не мають зустрічного характеру, а отже, спрямовані до однієї мети. Проаналізувавши зміст Закону України «Про державно-приватне партнерство», доцільно виділити такі форми участі публічного партнера:

1) з метою отримання доходу, наприклад, шляхом укладання договору про спільну діяльність, де партнери несуть спільні витрати, ризики та відповідальність, а також беруть спільну участь у веденні справ та розподілі прибутків у межах партнерства;

2) з метою отримання соціального ефекту, через так званий договір публічно-правового сприяння, де головним інструментом публічного партнера виступає державна допомога.

У першому випадку держава стає партнером більшою мірою, ніж регулятором, у тому розумінні, яке передбачає односторонній вплив. Тобто держава виступає у відносинах ППП як рів-

ноправний партнер, що готовий розділити ризики від інвестиційної діяльності. Однак відповідно до ч.1 ст. 8 ГК України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання [4], а отже, публічний партнер не може бути підприємцем у прямому сенсі, проте може бути суб'єктом інвестиційної діяльності.

У другому випадку навпаки – проект реалізується приватним партнером, єдина мета публічного – досягнення соціального ефекту.

Таким чином, суб'єкт публічного права в змозі виступати і як суб'єкт, що може бути учасником приватноправових (комерційних) відносин, і як суб'єкт організаційно-господарських повноважень, де має місце владний аспект, який притаманний реалізації відносин державної допомоги.

Відповідно, приватний партнер може вступати у відносини ППП, які реалізуються у формі:

1. Створення індивідуального спеціального режиму господарювання для реалізації інвестиційних проектів з високим публічно-правовим значенням. Основними складниками цих відносин є спеціальний механізм реалізації, особливий характер відношення до економічної конкуренції та організаційно-господарський компонент, який полягає у наданні пільг, гарантій, державної допомоги. Адже необхідно враховувати той факт, що визначення умов справляння податків, пільгового режиму та інше є винятковою прерогативою держави, а отже, у приватного партнера виникають організаційно-господарські зобов'язання.

2. Спільного інвестиційного проекту, де і приватний, і публічний партнери виступають в ролі інвесторів.

Актуалізація інноваційного компоненту в господарських відносинах логічно ставить питання про об'єкт ППП та його мету – створення інноваційного продукту, реалізацію та випуск інноваційної продукції. Це зумовлено насамперед суспільно-економічною потребою у потужному інноваційному компоненті (нових технологіях) сучасного виробництва, особливо в умовах четвертої промислової революції, а також хронічними перешкодами в функціонуванні національної інноваційної системи, що викликано неефективною регуляторною політикою у сфері науки та інновацій.

Інноваційна діяльність у сфері господарювання – це діяльність учасників господарських відносин, яка здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат та впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя [5, с. 36].

Відповідно до ч. 1 ст. 12 ЗУ «Про інноваційну діяльність» інноваційним визнається проект, яким передбачаються розробка, виробництво і реалізація інноваційного продукту та (або) інноваційної продукції [6].

Таким чином, предмет ППП в інноваційній сфері становлять:

1. Інноваційна розробка, результатом якої є інноваційний продукт.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про інноваційну діяльність» інноваційним продуктом є результат виконання інноваційного проекту і науково-дослідної і (або) дослідно-конструкторської розробки нової технології (в тому числі – інформаційної) чи продукції з виготовленням експериментального зразка або дослідної партії. Інноваційним є продукт, який відповідає таким вимогам: 1) є реалізацією (впровадженням) об'єкта інтелектуальної власності (винаходу, корисної моделі, промислового зразка, топографії інтегральної \ мікросхеми, селекційного досягнення тощо), на який виробник продукту має державні охоронні документи (патенти, свідоцтва) чи одержані від власників цих об'єктів інтелектуальної власності ліцензії, або реалізацією (впровадженням) відкриттів. При цьому використаний об'єкт інтелектуальної власності має бути визначальним для даного продукту; 2) розробка продукту підвищує вітчизняний науково-технічний і технологічний рівень; 3) в Україні цей продукт вироблено (буде вироблено) вперше, або якщо не вперше, то порівняно з іншим аналогічним продуктом, представленим на ринку, він є конкурентоздатним і має суттєво вищі техніко-економічні показники [6].

Ю.Є. Атаманова надає визначення інноваційного продукту як комплексного об'єкта, який є результатом робіт із доведення об'єкта інтелектуальної власності до стадії впровадження згідно з інноваційним проектом шляхом здійснення дослідно-конструкторських, проектних, технологічних, інженерних, випробувальних та інших робіт із виготовленням дослідних зразків, пробних партій продукції або запровадження експериментального виробництва, а також складанням технічної документації з виробництва нової продукції, надання нових послуг, що базуються на об'єкті права інтелектуальної власності, та/або використання останнього у виробничому процесі як нової технології [7, с. 12].

Із закріпленого поняття інноваційного продукту та вимог, яким він має відповідати, вбачається, що його об'єктом може бути лише технологія або продукція. Що стосується послуг та

організаційно-технічних рішень, то вони не входять до складу вищезазначеного поняття. Однозначність висновку щодо того, що технологія може являти собою інноваційний продукт, базується на тому, що, виходячи з норм законодавства, технологія і інноваційний продукт мають спільні істотні ознаки [8, с. 131].

На думку О.В. Гладкої, головним складником інноваційного продукту може бути тільки технологія, тобто для отримання реального інноваційного продукту він повинен набувати форму технології, у зв'язку з чим відповідати критеріям, які висувуються до технології. На цій підставі виокремлено критерії віднесення товарів, робіт, послуг до високотехнологічних: 1) виробництво товару, надання послуги здійснюється за допомогою новітніх зразків технологічного обладнання; технологічних процесів та технологій; 2) товар виробляється, послуга надається за участю висококваліфікованого, спеціально підготовленого персоналу [8, с. 137].

Чинне законодавство керується технологічним рівнем самого товару. Якщо мати на увазі інновацію винятково в контексті фактору підвищення технологічної бази виробництва, то з наведеними точками зору слід погодитись. Проте, якщо розглядати проблему інноваційного продукту в аспекті економічної ефективності зазначеного виробництва, підвищення конкурентоспроможності товарів у сфері їх кінцевої реалізації, то слід визнати, що промисловий зразок та ноу-хау його запровадження у серійне виробництво також можуть створювати нову (інноваційну) продукцію, що економічно призводить до суттєвого розширення продажів, зростання прибутків, посилення вартості брендів тощо. Промисловий зразок зазвичай не створює новий технологічний рівень виробництва, але економічний ефект, з точки зору реалізації продукції, є доволі успішним. Іншим важливим питанням в такому разі є те, що необхідно градувати сам інноваційний продукт за його значенням: різного масштабу інноваційний продукт повинен мати різний зміст спеціального режиму його створення і виконання.

В межах ППП угоди можуть укладатися стосовно створення такого інноваційного продукту або приватним партнером із подальшим залученням до виробництва, наприклад, на державному підприємстві ОПК, або спільна розробка із визначенням її подальшої юридичної долі (прав на використання), а також придбання вже наявної технології для запровадження у виробництво. Отже, наступним предметом ППП в інноваційній сфері виявляється виробництво технології.

## 2. Виробництво інноваційних товарів та послуг.

Господарсько-правові відносини здатні набути максимальної ефективності у разі інвестування господарської діяльності шляхом передачі до виробництва інноваційних продуктів [5, с. 64].

Результатом запровадження інноваційного продукту в інноваційне виробництво є випуск інноваційної продукції, а також отримання і розподіл прибутку між суб'єктами інноваційного інвестування. Отже, наступним елементом нашого дослідження є реалізація інноваційної продукції.

## 3. Реалізація інноваційної продукції.

Інноваційна продукція – це нові або суттєво удосконалені товари, які випускаються в результаті впровадження чи використання інноваційного продукту у виробничій сфері відповідно до інноваційного проекту [7, с. 12]. Вона є результатом масового, серійного виробництва товару (надання послуг), що виготовляється (надається) на підставі впровадження (застосування) інноваційного продукту [8, с. 136]. У разі, коли має місце винятково реалізація як форма підтримки, вона відбувається у сферах, пріоритетних для держави (літакобудівна продукція, ракетно-космічна, інша продукція подвійного призначення тощо).

Таким чином, угода про співпрацю може укладатися на виконання як усього комплексу робіт, який проходить усі етапи від дослідження до реалізації продукції, так і на окремі варіанти їх комбінацій: 1) створення технології та запровадження у виробництво з подальшою реалізацією інноваційної продукції на вітчизняних та зарубіжних ринках; 2) створення технології та запровадження у виробництво з наступним розподілом продукції між партнерами; 3) у разі, коли технологія є результатом ініціативних робіт, придбання державним партнером інноваційного продукту шляхом трансферу зарубіжної технології та запровадження його у виробництво приватного партнера з подальшим розподілом цієї інноваційної продукції між партнерами або її реалізації, відповідно, приватним партнером.

Очевидно, що можлива і ціла низка інших конфігурацій взаємодії учасників ППП, але важливим елементом цих відносин залишається наявність обопільного комерційного інтересу або прагнення публічного партнера до отримання суспільно-економічного ефекту без прямого комерційного компоненту з його боку.

Окрім цього, до особливо значимих проектів можна віднести такий, як створення державою технопарку та запрошення приватних партнерів до здійснення інноваційної діяльності під публіч-

ний інтерес. У яких сферах це може застосовуватись? На нашу думку, проект такого масштабу може мати місце, зокрема, в оборонно-промисловому комплексі (далі – ОПК). Як відомо, в сучасному національному ОПК значну частку становлять підприємства недержавної форми власності.

Безперечно, розвиток національного ОПК вимагає впровадження низки інноваційних заходів. В такому разі виникає питання про доцільність запровадження корпоративної форми публічно-приватного партнерства (яка, на жаль, вітчизняним законодавством не передбачена), коли за участю державного та приватного партнерів створюється спільне господарське товариство шляхом об'єднання їх досвіду, ресурсів, розподілу ризиків з метою реалізації конкретних оборонно-промислових проектів – інноваційних розробок, виробництва та реалізації продукції. Таке підприємство, як продукт державно-приватного партнерства, функціонуватиме на умовах спеціального режиму господарювання та матиме певну специфіку, зокрема: особливий порядок розробки, випробувань, виробництва та реалізації продукції; особливий порядок вибору приватного партнера (наприклад, що стосується походження приватного капіталу); режим державної таємниці тощо.

Держава може одночасно виступати в особі державного підприємства, яке разом із приватним партнером створює спільне товариство, а також публічним органом влади, який надаватиме державну допомогу.

Однак відповідно до п.1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» державні підприємства не можуть бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів. В цій же частині зазначені винятки з цього положення, зокрема, будівельні організації, суб'єкти літакобудування, а також підприємства будівельної індустрії та будівельних матеріалів [9]. До цього переліку, на нашу думку, необхідно додати виробництво озброєнь.

У 2015 році була спроба налагодити логічну модель ППП в ОПК, про що свідчить Законопроект «Про державно-приватне партнерство в сфері національної безпеки та оборони України» [10]. Він спрямований на усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інших механізмів залучення інвестиційних капіталовкладень у сферу НБО, а також залучення інноваційних технологій, приватних інвестицій та досвідчених кадрів у сферу НБО, забезпечення ефективніших механізмів співробітництва між державними та приватними партнерами. На вирішення поставлені також такі завдання: визначити основні форми державно-приватного партнерства, види та істотні умови договорів, особливості створення та здійснення діяльності господарськими товариствами із спільною участю державного та приватного партнерів; особливості конкурсного відбору приватного партнера; визначення приватного партнера на позаконкурсних засадах та інші організаційно-правові засади співробітництва у сфері НБО. Однак цей документ так і залишився на стадії проекту.

**Висновки.** Сьогодні в Україні на нормативно-правовому рівні зафіксовано лише окремі елементи публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Для ефективного розвитку інноваційних процесів необхідно запровадження сучасних моделей і організаційно-правових форм, найбільш логічних такому співробітництву, – партнерству в інноваційній сфері, з урахуванням міжнародного досвіду, а також застосовуючи ефективні інструменти державної допомоги.

Тлумачення змісту Закону України «Про державно-приватне партнерство» дає можливість виділити форми участі у ППП публічного та приватного партнерів. Публічний партнер діє у відносинах ППП або з метою отримання доходу, або з метою отримання соціально-економічного ефекту. Відповідно, приватний партнер вступає у такі відносини, які реалізуються як спеціальний режим господарювання або співінвестиційна діяльність.

Окрім цього, як виявляється, угода про ППП у сфері інновацій може укладатися на виконання різного комплексу робіт, який або проходить усі етапи від дослідження до реалізації продукції, або розрахований на цілу низку інших різноманітних конфігурацій взаємодії учасників такої співпраці. Найбільш значимою вважатиметься категорія особливо важливих для держави та суспільства товарів.

Базовий закон виявляється неспроможним охопити все різноманіття відносин ППП, у тому числі й у сфері інновацій. Безперечно, для різних завдань необхідні різні правові форми реалізації, оскільки інноваційна сфера є специфічною за своєю суттю, механізмом реалізації, понятійним апаратом тощо. Отже, відсутність галузевого законодавства у цій сфері викликає необхідність прийняття Закону України «Про особливості публічно-приватного партнерства в сфері реалізації інноваційних проектів».

Практика законотворчої діяльності держави має звикати до необхідності комбінування критеріїв визначення предмету законодавчого регулювання. Кінцевим мотивом має бути вирішення стратегічних соціально-економічних питань розвитку держави, суспільства та національної економіки. А отже, необхідно враховувати комплексний об'єкт ППП – поєднання інноваційного характеру із продукцією військового призначення, охорони здоров'я тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Задахайло Д.В. Правові засади формування та реалізації економічної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2013. 38 с.
2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ : ФОП Москаленко О.М. 2011. 140 с.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Дата оновлення: 24.05.2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Господарський кодекс: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Дата оновлення: 03.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
5. Врублевська-Місюна К.М. Правові форми інноваційного інвестування : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 191 с.
6. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV. Дата оновлення: 02.10.2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15/ed20120508>.
7. Атаманова Ю.Є. Основні проблеми системного господарсько-правового регулювання відносин в інноваційній сфері: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 2009. 37 с.
8. Гладка О.В. Комерційна концесія як форма інноваційного інвестування: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2015. 188 с.
9. Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств: Декрет Кабінету Міністрів України від 31.12.1992 р. № 24-92. Дата оновлення: 05.08.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24-92>.
10. Про державно-приватне партнерство в сфері національної безпеки та оборони України: Проект Закону України від 15.07.2015 р. № 2371а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56047).