

## РОЗДІЛ 4

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.54

DOI <https://doi.org/10.32782/2307-3322.58-1.30>

### ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ДЛЯ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

### PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATIONS AS A TOOL FOR IMPROVING THE QUALITY OF LIFE IN UKRAINE: FOREIGN EXPERIENCE

**Малолітнева В.К.,**

*кандидат юридичних наук,  
учений секретар*

*Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України*

Стаття присвячена проведенню аналізу зарубіжного досвіду, зокрема країн-членів Угоди СОТ про державні закупівлі (країн Європейського Союзу, Кореї та Канади), учасницею якої Україна стала у 2016 р., зі стимулювання розвитку інновацій за допомогою публічних закупівель. У статті встановлено, що більшість країн ЄС розглядають публічні закупівлі в якості засобу для стимулювання та розвитку інновацій шляхом закріплення на законодавчому рівні спеціальних процедур для спрощення закупівель інновацій та визначення важливої ролі закупівель у стратегічних документах з інноваційного розвитку економіки. У цьому контексті окрему увагу було приділено перед-комерційним закупівлям та процедурі інноваційного партнерства. Детально розглянуто досвід Нідерландів та Великобританії у реалізації програм зі здійснення перед-комерційних закупівель для підтримки суб'єктів господарювання у розробці інновацій. Виявлено, що особливість таких програм у ЄС полягає у тому, що вони здійснюються за правилами перед-комерційних публічних закупівель, як вони визначені у ЄС, і не охоплюються детальними правилами Директив ЄС про публічні закупівлі та Угодою СОТ про державні закупівлі, що дозволяє встановлювати обмеження щодо участі у таких закупівлях лише суб'єктами господарювання з ЄС. Проаналізовано досвід закупівель інновацій Кореї та Канада, які проводять активну підтримку малих та середніх підприємств під час здійснення закупівель інновацій шляхом встановлення преференцій, що обумовлено закріпленням даними країнами виключень з-під дії Угоди СОТ про державні закупівлі. На основі зарубіжного досвіду обґрунтовано шляхи стратегічного використання публічних закупівель для розвитку інновацій в Україні.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, інновації, перед-комерційні закупівлі, інноваційне партнерство, ЄС, Канада, Корея, Угода СОТ про державні закупівлі.

The present article is dedicated to the analysis of foreign experience in stimulating the development of innovation through public procurement. Special consideration is given to public procurement for innovations of the member states of the WTO Agreement on Government Procurement (the European Union, Korea and Canada). The author comes to the conclusion that the EU countries consider public procurement as a tool for stimulating and developing innovation by enshrining specific procedures for facilitating procurement for innovations at the legislative level and by defining the important role of public procurement in strategic documents on innovative economic development. In this context, special consideration is given to pre-commercial procurement and the innovation partnership procedure. The article deals with the experience of the Netherlands and the UK in implementing pre-commercial procurement programs to support economic operators in developing innovations. The author emphasizes the fact that such EU programs are based on pre-commercial public procurement which is not covered by the EU Public Procurement Directives and the WTO Agreement on Government Procurement, which allows to restrict the participation in public procurement only to the EU economic operators. The article is dedicated to the experience of public procurement for innovations in Korea and Canada, which actively support small and medium-sized enterprises during the procurement of innovations through the establishment of preferences, based on the exemptions from coverage of the WTO Agreement on Government Procurement. Based on foreign experience the author suggests the ways for strategic use of public procurement for the development of innovations in Ukraine.

**Key words:** public procurement, innovation, pre-commercial procurement, innovation partnership, the EU, Canada, Korea, WTO Agreement on Government Procurement.

**Постановка проблеми.** Одним із найбільш важливих завдань кожної країни на сьогодні виступає створення умов, які б підтримували адекватний рівень економічного зростання, що дозволяв би громадянам досягнути задовільного рівня життя. Багато досліджень стосуються саме конкурентоспроможності, серед яких відомою виступає робота, яке проводиться Всесвітнім економічним форумом (далі – ВЕФ) – Глобальний рейтинг конкурентоспроможності. ВЕФ використовує систему оцінки конку-

рентоспроможності, що базується на 12 контрольних показниках, серед яких значне місце займає «Інноваційна екосистема», який є найважливішим показником серед всіх дванадцяти для досягнення вищого рівня життя [1]. Усвідомлення ролі держави у розвитку інновацій виступає важливим питанням, особливо у часи кризи, коли державні ресурси є обмеженими. Саме публічні закупівлі можуть виступати засобом для досягнення цілей з розвитку інновацій, що у більшій мірі обумовлено їх щорічними обсягами,

які у ЄС складають 14% ВВП [2]. У країнах Організації економічного співробітництва та розвитку середньому загальний обсяг публічних закупівель досягає близько 20% ВВП [3] і 15% у країнах, які не є членами даної організації. В Україні вони також є значними – майже 13% ВВП [4]. Зважаючи на такі обсяги, закупівлі можуть сприяти трансформаційним змінам на ринку. Публічні закупівлі, що за своєю сутністю виступають механізмом забезпечення придбання державою для виконання своїх функцій товарів, робіт та послуг на найкращих умовах, які, як правило, полягають у закупівлі товарів найвищої якості за найменшу ціну, можуть виступати і потужним засобом стимулювання розвитку інновацій. Це, у свою чергу, передбачає новий підхід до публічних закупівель, більш стратегічний, що розглядає їх не лише як механізм забезпечення економії використання державних коштів, але і як засіб реалізації додаткових цілей.

**Стан дослідження.** Не зважаючи на те, що у вітчизняній науковій літературі [5; 6, с. 69-75; 7, с. 19-26] наголошується на важливій ролі публічних закупівель у інноваційній діяльності, в Україні публічні закупівлі в якості потужного засобу стимулювання інноваційного розвитку економіки не використовуються. Закон України «Про публічні закупівлі» залишає підхід до закупівель як до механізму забезпечення економії державних коштів. У цьому контексті вбачається за доцільне проаналізувати досвід зарубіжних країн у застосуванні публічних закупівель в якості засобу стимулювання розвитку інновацій, зокрема країн-членів Угоди Світової організації торгівлі (далі – СОТ) про державні закупівлі, учасницею якої Україна стала у 2016 р., та розробити пропозиції зі створення передумов для здійснення публічних закупівель інновацій в Україні з метою підвищення якості життя, що виступатиме **метою даної статті**.

**Виклад основного матеріалу.** Перед тим, як провести аналіз досвіду зарубіжних країн у реалізації цілей з розвитку інновацій за допомогою публічних закупівель, слід вказати про деякі спірні питання щодо визначення поняття публічних закупівель інновацій та про розмежування понять, яке було покладено в основу даного дослідження. Так, деякі автори вживають поняття публічні закупівлі саме для інновацій, що передбачає закупівлю товару або системи, яких ще не існує, але які потенційно можуть бути розроблені у відповідний строк завдяки додатковій, зокрема науковій, або новій інноваційній роботі учасників закупівлі [8, с. 370]. Тобто у даному випадку автори роблять акцент саме на закупівлі ще не існуючого продукту або його істотному покращенні і залученні до закупівельного процесу додаткових робіт, зокрема науково-дослідних. Однак, як буде встановлено у статті, публічні закупівлі для інновацій можуть виступати рушійною силою і для виходу на ринок вже щойно створених інноваційних продуктів, коли держава виступає першим покупцем такої продукції шляхом поглинання ризиків, які існують для соціальних та екологічних товарів (де пере-

важають значні фінансові ризики). І саме в основу даної роботи було покладено розмежування понять публічних закупівель інновацій, яке полягає у проведеної різниці між «дружніми» до інновацій закупівлями та стратегічними закупівлями інновацій [9, с. 9]. У «дружніх» до інновацій закупівлях створення інновацій є лише можливим, навіть, якщо оголошено закупівлю, у якій інновації не очікуються. Така ситуація може проявитись, наприклад, коли замовник застосував функціональні технічні специфікації замість чітко прописаних технічних специфікацій для того, щоб учасники могли запропонувати нові для замовника рішення. У стратегічних закупівлях інновації виступають єдиною метою закупівлі. Такі закупівлі передбачають, що замовник встановлює вимогу щодо закупівлі вже існуючої інновації з метою прискорення її входження на ринок та розповсюдження. А також такі закупівлі можуть мати за мету цілеспрямоване стимулювання розробки та представлення інновації на ринок шляхом формулювання нових вимогливих потреб. У даній статті будуть розглянуті саме стратегічні публічні закупівлі, які мають за мету, у першу чергу, стимулювання розробки інновацій, а також їх просування на ринок.

Серед учасників Угоди СОТ про державні закупівлі активну політику з використання публічних закупівель для стимулювання інновацій проводить Європейський Союз (далі – ЄС). У 2010 р. у ЄС було схвалено стратегію «Європа-2020», яка серед рушійних чинників економічного розвитку виділяє розвиток економіки на основі інновацій. У цьому процесі у ЄС ключова роль відводиться публічним закупівлям, за допомогою яких країни-члени ЄС стимулюють попит на високотехнологічну продукцію. З прийняттям у 2014 р. нових Директив про закупівлі ЄС зробив правове поле більш сприятливим для закупівлі інновацій. П. 47 Преамбули Директиви про публічні закупівлі 2014/24/ЄС зазначає, що наукові дослідження та інновації, у тому числі екологічні та соціальні інновації, є одними з основних чинників зростання у майбутньому. Державні органи повинні обирати найкращий стратегічний підхід у застосуванні публічних закупівель для стимулювання інновацій.

Більшість країн-членів ЄС мають національні стратегічні плани з розвитку та здійснення публічних закупівель для інновацій. Наприклад, у 2012 р. Республіка Австрія затвердила «Австрійський план дій з розвитку публічних закупівель для інновацій», згідно з яким Австрія має за мету створити систематичну та сучасну політику з досліджень, технологій та інновацій шляхом використання саме публічних закупівель [10]. У Стратегії «Динамічна Польща 2020» наголошено на важливій ролі публічних закупівель для розвитку інновацій [11, с. 90]. У 2010 р. Фінляндська Республіка затвердила план дій щодо інновацій [12], який став основою для стратегічного використання публічних закупівель. Після цього публічні закупівлі для інновацій було включено у декілька програмних документів (переважно

у сфері охорони здоров'я, інформаційних технологій та енергетики). Публічні закупівлі виступають частиною інноваційної стратегії Німеччини і розглядаються в якості потужного засобу стимулювання розвитку інновацій [13]. Важлива роль публічних закупівель для інновацій відводиться у Національній стратегії публічних закупівель Королівства Швеція [14].

Деякі країни-члени ЄС встановлюють конкретні обсяги закупівель інновацій, що мають бути досягнуті. У плані дій Фландрії щодо закупівель для інновацій 2016-2019 рр. було встановлено мету – 3% таких закупівель у загальному обсязі публічних закупівель Фламандського регіону Королівства Бельгії [15]. У Нідерландах було закріплено ціль – 2,5% [16, с. 133; 17, с. 40]. Інноваційна стратегія Королівства Іспанія, яка була прийнята у 2010 р., передбачає спеціальну підтримку публічних закупівель для інновацій у конкретних сферах (охорона здоров'я, енергетика, оборона тощо). У 2011 р. було прийнято правила про публічні закупівлі для інновацій, які доповнювали вказану Стратегію і зобов'язували міністерства визначати у своїх бюджетах частину коштів, які планується спрямувати на закупівлі для інновацій [16, с. 150].

Нормативно-правові акти у сфері публічних закупівель країн-членів ЄС мають спеціальні положення про здійснення закупівель для інновацій. Наприклад, Закони про публічні закупівлі Королівства Данія [18], Республіки Польща [19], Естонської Республіки [20], Фінляндської Республіки [21], Італійської Республіки [22], крім спеціальних процедур для проведення закупівель інновацій, закріплюють визначення поняття «інновації».

ЄС пропонує різні інструменти для стимулювання інновацій у межах публічних закупівель, які враховують особливості їх здійснення залежно від стадії розробки товару:

1) на ринку взагалі відсутні рішення або товари та послуги, які б задовольняли потреби замовника. У даному випадку замовник може використати передкомерційні закупівлі (Pre-commercial procurement) або процедуру інноваційного партнерства. У передкомерційних закупівлях державні замовники закуповують науково-дослідні роботи у декількох учасників паралельно, порівнюючи альтернативні рішення шляхом проходження декількох етапів (проведення досліджень, розробка прототипу, тестування або випробування з поступовим зменшенням учасників, які здійснюють науково-дослідні роботи після кожного етапу). У ЄС процес здійснення таких закупівель не охоплюється дією Директив ЄС у сфері закупівель і не включає етап масштабної комерціалізації. Дана закупівля передбачає розподіл ризиків та переваг між замовником та учасником (замовник не залишає тільки за собою права на результати науково-дослідної роботи) і конкурентний відбір для попередження випадків надання державної допомоги. У даному випадку можна вести мову про публічні закупівлі, які *ведуть* до інновацій (авторське виділення).

2) на ринку вже наявні нові рішення у незначній кількості або вони майже на ринку, тобто відсутні їх широке використання. У даному випадку можна застосувати публічні закупівлі інноваційних рішень (Public procurement of innovative solutions). Науково-дослідні роботи вже не задіяно (вони або вже виконані, або немає необхідності у їх проведенні для вирішення наявної проблеми). Державні замовники виступають першим покупцем критичної маси інноваційної продукції, яка тільки поступає на ринок (коли ще не є широко доступною на ринку на комерційній основі). На першому етапі вони оголошують про свою потребу у інноваціях та намір здійснити закупівлю. З метою переконання, що дійсно існують рішення, які зможуть задовольнити їхні потреби, замовники можуть провести певні процедури на оцінку відповідності рішень учасників, які виступили з потенційними пропозиціями. І останній етап полягає у здійсненні фактичної закупівлі відповідно до вимог Директив ЄС у сфері закупівель з використанням однієї із встановлених процедур. Закупівлі інноваційних рішень можуть бути взаємодоповнюючими передкомерційним закупівлям, і дозволяють закупити у значних об'ємах розроблені у малих обсягах рішення або інноваційні товари. Втім, такі закупівлі можуть використовуватись і самостійно з метою виведення на ринок інноваційних рішень, які не є результатом досліджень [23].

3) товари є наявними на ринку для задоволення потреб замовника, втім можуть бути новими саме для замовника, але не для ринку. У цьому випадку проводяться традиційні закупівельні процедури згідно з правилами, встановленими законодавством про публічні закупівлі. Наприклад, Директиви ЄС передбачають процедури, які сприяють закупівлі інновацій, а саме: конкурентна процедура з переговорами та конкурентний діалог, що мають за мету придбання товарів, робіт та послуг, які включають в себе елементи дизайну, інновацій, адаптації або інших елементів, що робить укладення договору про закупівлю без проведення попередніх переговорів неможливим.

Наразі в ЄС найбільш популярним засобом для стимулювання розвитку інновацій, яких ще немає на ринку, виступають передкомерційні закупівлі. Згідно із визначенням Європейської комісії це закупівлі досліджень та розробки нових інноваційних рішень, перед тим, як вони стають комерційно доступними. Такі закупівлі виступають спеціальним засобом закупівлі наукових (науково-технічних) робіт [24]. Це підготовчий етап, який дозволяє оцінити та зменшити технологічні ризики альтернативних рішень перед здійсненням закупівель у масштабних об'ємах на комерційній основі. Оскільки такі закупівлі не охоплюються детальними правилами Директив ЄС у сфері закупівель, країни-члени ЄС можуть самостійно встановлювати особливості їх реалізації. Втім, з метою закупівлі наукових (науково-дослідних) робіт на ринкових умовах та уникнення випадків надання державної допомоги організація та здійснення таких закупівель має відповідати

основоположним принципам Договорів ЄС щодо недискримінації, прозорості та правил конкуренції. Крім того, Європейська комісія розробила керівництво щодо реалізації перед-комерційних закупівель [25], серед яких передбачено вимоги щодо забезпечення конкурентного відбору учасників. Королівство Нідерландів та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії реалізують спеціальні програми публічних закупівель, які здійснюються за правилами перед-комерційних закупівель.

У Нідерландах створена та працює програма публічних закупівель Small Business Innovation Research (SBIR), яка спрямована на стимулювання інновацій серед державних замовників. У реалізації даної програми та організації таких закупівель замовникам допомагає спеціальна агенція (the Netherlands Enterprise Agency) (далі – агенція), яка є частиною Міністерства економічних справ, сільського господарства та інновацій Нідерландів. Механізм роботи програми є наступним: 1) замовник визначається з проблемою, яка потребує нового інноваційного рішення та розраховує бюджет для її вирішення; 2) агенція разом із замовником ініціює закупівлю у межах програми та розпочинає конкурентну процедуру. Така процедура передбачає у вимогах лише бажаний результат замість специфікацій. Зацікавлені учасники направляють свої пропозиції, які обробляються агенцією у встановлені строки; 3) незалежний комітет з оцінки пропозицій, який формується для кожної закупівлі SBIR, розглядає пропозиції за встановленими критеріями. Комітет оцінює всі проекти та надає рекомендації для замовника; 4) замовник вирішує, з якими із учасників, що отримали найвищу оцінку, укласти договір на проведення техніко-економічного обґрунтування. Ці учасники мають продемонструвати доцільність та реальність виконання робіт (учасникам надається 6 місяців для виконання робіт з максимальною сумою 50 тис. євро); 5) на даному етапі всі учасники з проектами, які визнані доцільними на попередньому етапі, продовжують конкурувати між собою. Комітет на основі встановлених критеріїв знову надає рекомендації замовнику; 6) замовник вибирає учасників, які розпочнуть процес досліджень та розробок (встановлюється строк для цього 2 роки з максимальною сумою фінансування 450 тис. євро на проект). Кінцевим результатом має бути протестований прототип, демонстрація та пілотний проект продукту або послуги; 7) на останньому етапі учасники починають підготовку своєї продукції для виходу на ринок. Втім, цей етап вже не має державного фінансування. Він лише надає державі можливість зайняти позицію першого покупця, орієнтованого на інновації [26]. Дана програма відкрита та є доступною тільки для суб'єктів господарювання, які засновані в межах ЄС [27]. Програма розрахована не лише для малих та середніх суб'єктів господарювання, втім, приблизно 90% проектів виконувались саме ними. Такі програми розглядаються інструментом публічних закупівель, а не грантових програм, адже укладається саме договір, а не надається грант. Їх унікаль-

ність полягає у тому, що суб'єкти господарювання отримують фінансування на проведення досліджень та розробки прототипу, при цьому права інтелектуальної власності залишаються за ними.

У Великобританії також створено спеціальну програму Small Business Research Initiative (SBRI), яка є майже аналогічною вищезазначеній програмі закупівель Нідерландів. У межах програми Великобританії на проведення досліджень учасникам може надаватися фінансування від 50 до 100 тис. фунтів зі строком виконання досліджень максимум 6 місяців. А на розробку прототипів та їх випробування може бути виділено від 250 тис. до 1 млн. фунтів зі строком виконання робіт максимум 2 роки [28]. Станом на 2017 р. 2900 договорів у межах даної програми вартістю більше ніж 430 млн євро були укладені з квітня 2009 р. Вони створили нові можливості для багатьох суб'єктів господарювання та допомогли більше ніж 80 державним замовникам [29].

Особливості таких програм у ЄС полягають у тому, що вони здійснюються за правилами перед-комерційних публічних закупівель, як вони визначені у ЄС, і не охоплюються детальними правилами Директив ЄС про публічні закупівлі та Угодою СОТ про державні закупівлі, що дозволяє встановлювати обмеження щодо участі у таких закупівлях лише суб'єктами господарювання з ЄС. Тобто це надає можливість замовникам фінансувати науково-дослідні проекти без застосування формальних правил із закупівель ЄС. При цьому, такі закупівлі обмежуються лише етапом здійснення наукових досліджень, розробки прототипу та тестових серій продукції. Втім, найбільш цінною нагородою для інноватора є отримання договору для подальшого використання його інновацій. У межах перед-комерційних закупівель навіть якщо досягнутий оптимальний результат, і замовник з учасником спільно розробляли рішення наявної проблеми, і воно відповідає очікуванням щодо ціни, все одно має бути розпочата нова тендерна процедура. І розроблене рішення не має ніяких гарантій для перемоги. У Директивах ЄС 2014 р. була зроблена спроба подолати цю перешкоду, і була представлена нова процедура, а саме: інноваційне партнерство. Перед-комерційні закупівлі фактично виступають першим етапом інноваційного партнерства. При цьому, є важлива умова та обмеження, коли дана процедура може застосовуватись. Замовник не може обрати дану процедуру, якщо товар або послуга вже є наявними на ринку [30, с. 9].

Наразі процедура інноваційного партнерства ще не отримала широкого використання серед країн-членів ЄС, адже багато з них тривалий час здійснювали адаптацію свого законодавства до нових вимог Директив ЄС у сфері публічних закупівель 2014 р. Наприклад, новий Закон про публічні закупівлі Австрії, яким введена процедура інноваційного партнерства, вступив у силу лише серпні 2018 р. [31], у Естонії – у вересні 2017 р. [20]. Однак, проаналізувавши інформаційну базу про закупівлі країн ЄС Ted, станом на вересень 2019 р. вже розміщено

41 оголошення про закупівлю з використанням процедури інноваційного партнерства, що свідчить про перші кроки у його застосуванні. Серед цікавих предметів закупівлі виступає розробка інструменту, який здатний автоматично перекладати парламентські (Європейського парламенту) багатомовні дебати у режимі реального часу, що охоплює 24 офіційні мови ЄС. Інноваційне партнерство має значну кількість переваг. Це спеціальна процедура, яка має дозволити створити довгострокове партнерство з метою розробки та наступного придбання інноваційного продукту, послуги або роботи на комерційній основі у великих обсягах. Дана процедура дозволяє не проводити окрему закупівельну процедуру для придбання вже готового інноваційного продукту. Так, після розміщення оголошення про закупівлю замовник отримує пропозиції від учасників на основі яких оцінює їх на відповідність кваліфікаційним критеріям, зокрема можливості проводити дослідження та розробку інноваційної продукції або послуг. І замовник після оцінки даної інформації запрошує лише обраних ним на основі встановлених критеріїв учасників для подання ними своїх перших пропозицій щодо проектів та веде з ними переговори. Потім укладається партнерська угода з одним або більше партнерами. Після укладення такої угоди структура процесу охоплює два етапи: 1) розробка інноваційного продукту, послуги або роботи, проведення науково-дослідних робіт; 2) придбання розроблених продуктів, робіт або послуг. Замовник обов'язково передбачає окремі етапи виконання договору, які підлягають фінансуванню, та після оцінки яких замовник може прийняти рішення щодо припинення партнерства. Навіть після першого етапу проведення досліджень замовник може прийняти рішення про припинення партнерства з одним із учасників на основі прозорого критерію на підставі того, що дослідження показали нежиттєздатність розробленого рішення. Поетапне партнерство продовжується до тих пір, поки замовник не знайде підходяще рішення. Крім того, у інноваційному партнерстві інновації виникають саме під час договірної етапу, після відбору учасників та укладення з ними договору. У інших процедурах закупівель інновації зазвичай виникають до етапу договору, і на момент його укладання замовник вже знає, який вид інноваційного рішення він закуповує. Важливо зазначити, що аналіз оголошень про проведення процедури інноваційного партнерства у базі ЄС Ted свідчить, що у критеріях оцінки пропозицій ціни надається найменша частка.

Вартий уваги досвід стимулювання інновацій за допомогою публічних закупівель такого члена Угоди СОТ про державні закупівлі, як Канади. У Канаді діють спеціально розроблені програми, які забезпечують специфічний зв'язок між закупівлями та інноваційною продукцією на пізніх етапах її тестування та пошуку першого покупця. Так, одну з таких програм веде Офіс малих та середніх підприємств (далі – МСП), який допомагає МСП брати участь у публічних закупівлях. Наприклад, програма Інно-

ваційні рішення Канади (Innovative Solutions Canada program) передбачає проходження трьох етапів: 1) якщо пропозиція учасника буде обрана, він отримує до 150 тис. дол. фінансування для доведення концепції свого інноваційного рішення; 2) за умови успішної концепції учасник отримує до 1 млн дол. на 2 роки для підтримки розробки прототипів; 3) на підставі успішної розробки прототипу на другому етапі федеральний департамент або інший державний замовник, який підтримував дослідження та розробку на ранніх етапах, може закупити нові технології. При цьому, для участі у даній програмі існують чіткі вимоги, зокрема свою пропозицію може подати лише мале підприємство, яке здійснює свою діяльність з метою отримання прибутку, засновано у Канаді; має 499 або менше штатних співробітників; проводить науково-дослідні роботи на території Канади; 50% або більше щорічної заробітної плати виплачує працівникам та підрядникам, які проводять більшість свого часу, працюючи саме у Канаді; 50% або більше штатних працівників якого мають Канаду в якості свого звичайного місця роботи; 50% або більше членів керівних органів мають свої основне місце проживання у Канаді. Позиція Канади також полягає у тому, щоб дозволяти учасникам зберігати права інтелектуальної власності [32]. Тобто у Канаді створюються умови для розробки інновацій та їх комерціалізації шляхом здійснення закупівлі урядом країни в якості першого покупця, що є дуже важливим, адже досить часто у суб'єктів господарювання, які бажають розробляти інноваційну продукцію, виникає проблема, яка полягає у вартості інвестицій у розвиток інноваційних продуктів або послуг без будь-якої імовірності того, що вони можуть бути прийняті до остаточного виробництва або поставки. При цьому, така підтримка та обмеження участі у таких програмах лише малими підприємствами з вітчизняною складовою дозволена через закріплення Канадою виключення щодо дії Угоди СОТ про державні закупівлі, а саме: її дія не розповсюджується на підтримку малого бізнесу.

Цікавий досвід у розвитку інновацій існує у Республіці Корея, яка активно використовує закупівлі як засіб державного регулювання для стимулювання розвитку інновацій та підтримки малих і середніх суб'єктів господарювання. Стратегічне використання публічних закупівель для інновацій у Кореї передбачає наступне виділення окремої групи товарів (Система товарів відмінної якості – Excellent Quality Products System). Така система створена для допомоги малим та середнім підприємствам (далі – МСП), а також венчурним підприємствам, які мають труднощі у постачанні своєї продукції державі. Після того як товар буде визначено у якості товару відмінної якості, спеціальний орган (Public Procurement Service) укладає із суб'єктом господарювання-виробником договір, що включає його реєстрацію як товар, що постачається державі. Після цього даний орган проводить інтенсивну рекламу та відкриває шлях до постачання товару різним державним установам. Оцінка таких товарів та включення за її

результати до системи проходить чотири рази на рік і включає два етапи. На першому відповідний комітет, до складу якого входять професори університету, патентні повірені, експерти, відомі діячі у сфері промисловості, проводить оцінку технологічних та якісних характеристик товару. Тільки товари, які отримали бали вище мінімального рівня, підлягають розгляду на другому етапі експертизи. У разі успішного проходження всієї процедури виробнику видається сертифікат продукту відмінної якості, строк дії якого три роки. Державним замовникам дозволяється закуповувати такі товари шляхом прямого укладання контракту без проведення процедур. Позитивна характеристика даної Системи полягає також у тому, що у разі конкурентної закупівельної процедури товарам відмінної якості буде надана перевага не залежно від минулого досвіду [33]. Важливо відмітити, що під час оцінки товарів для включення у систему перевага також надається науково-дослідним проектам, які профінансовані державою, з метою створення попиту на таку продукцію. Крім того, спеціальний орган (Public Procurement Service) допомагає у просуванні таких товарів через рекламу та електронний портал централізованої системи закупівель. Станом на липень 2018 р. 1187 товарів включено до такого переліку. Тобто проводиться таким чином підтримка малих і середніх суб'єктів господарювання з інноваційними продуктами, яка створює стимули розробляти нову високотехнологічну продукцію та нові ринки для публічних закупівель. При цьому, є дослідження даного питання, які свідчать про певні недоліки даної Системи. Зокрема, деякі автори у своїх результатах дослідження 2014 р. зазначають, що у період 1996-2010 рр. переважна кількість продукції, яку включено до Системи, була у сфері будівництва та офісного обладнання. І лише 5,5% всіх закупівель припадали на науку, технології та медицину. Автори приходять до висновку, що дана система була створена для замовників з метою прямого та швидкого задоволення їхніх потреб. При цьому, вона не зосереджена на складних технологіях, які можуть сприяти зростанню інновацій та МСП, і більшість товарів, які закуповуються, відповідають вже існуючим вимогам замовників [34, с. 95]. Інші дослідження вже 2017 р. зазначають, що у цілому дана система визнана успішною закупівельною політикою, яка повністю замінила парадигму публічних закупівель з її акцентом на вартості товарів у напрямку акценту саме на якості товару та стимулювання розвитку нових технологічних продуктів і галузей [35]. І що наразі більше шансів для того, щоб бути включеним до Системи має саме високотехнологічна продукція [33].

Взагалі, у Кореї відповідно до ст. 13 Закону «Про спрощення закупівлі товарів, вироблених малими та середніми підприємствами, та підтримку розвитку їхніх ринків» з метою створення попиту на продукцію, виготовлену за допомогою технологій, розроблених малими та середніми підприємствами, уряд повинен забезпечувати необхідну політику підтримки, таку як преференційне придбання даної

продукції [36]. У межах Угоди СОТ про державні закупівлі, основним принципом якої виступає недискримінація, такі преференційні практики у Кореї можливі завдяки виключенню зі сфери дії Угоди, як і у випадку Канади, будь-яких переваг малим та середнім підприємствам.

У новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі» за аналогією до Директив ЄС у сфері закупівель передбачена процедура конкурентного діалогу, яку може бути застосовано замовником за умов, якщо замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, і для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками. Конкурентний діалог може застосовуватись замовником за наявності однієї з умов, серед яких зазначено умови, за яких виконання договору про закупівлю передбачає розробку проекту виконання робіт або використання нових інноваційних технологій та замовник не може визначити вимоги до предмета закупівлі внаслідок його природи, складності, зокрема у разі розробки і впровадження інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів та розробок. Отже, у Законі України «Про публічні закупівлі» передбачено процедуру закупівлі, яка б могла сприяти розвитку інновацій через публічні закупівлі.

У відкритих торгах, процедурі торгів з обмеженою участю та переговорній процедурі замовник повинен чітко визначити предмет закупівлі, його технічні характеристики, тобто визначити, що вони хочуть закупити, і учасники мають подати свої пропозиції, які повністю задовольняють вимоги замовника. Враховуючи той факт, що замовник не може описати предмет закупівлі, якого ще не існує, інновації навряд чи можуть бути досягнуті у відкритих торгах, процедурі торгів з обмеженою участю та переговорній процедурі. Замовники мають відчувати себе більш комфортно під час застосування більш гнучких процедур, щоб дозволити дискусію з учасниками процедури щодо вимог замовника та потенційних рішень. Саме тому процедура конкурентного діалогу може відіграти важливу роль у розвитку інновацій, адже передбачає можливість замовника у тендерній документації на першому етапі вказати предмет закупівлі саме з описом своїх потреб та проведення переговорів з учасниками з метою визначення засобів та рішення щодо робіт та послуг, що пропонується закупити. Однак, як показує досвід ЄС, є необхідність у більшій гнучкості, внаслідок чого було запроваджено процедуру інноваційного партнерства, яка дозволяє у межах однієї процедури проводити дослідження інноваційних рішень, розробку та розробку прототипу і їхню реалізацію. Так, процедура інноваційного партнерства могла б забезпечити довгостроковий, стратегічний підхід до досліджень інновацій, що могло б зменшити невизначеність шляхом довгострокових контрактних зобов'язань [37, с. 95].

**Висновки.** На відміну від зарубіжних країн, зокрема країн-учасниць Угоди СОТ про державні

закупівлі, в Україні державні закупівлі не розглядаються в якості засобу для досягнення цілей та виконання завдань за стратегічними напрямками економічної політики, зокрема розвитку інновацій. Саме стратегічні закупівлі інновацій можуть бути використані для розв'язання економічних та соціальних викликів у сфері охорони здоров'я, енергетики, освіти, транспорту та охорони навколишнього середовища. Важливо, щоб крім функціонального, запровадити також стратегічний підхід до публічних закупівель, що передбачатиме і реалізацію цілей у межах відповідних напрямів державної політики країни, зокрема інноваційного розвитку. Для цього необхідно, щоб держава розробляла нові рішення для збільшення та урізноманітнення своїх потреб у високотехнологічній продукції.

Як правило, стимулювання інновацій за допомогою публічних закупівель – це про національні інтереси держави та особливості її економічного розвитку. Часто такі інтереси можуть вступати у конфлікт з міжнародними принципами публічних закупівель, зокрема недискримінації. Тому деякі розвинені країни-члени Угоди СОТ про державні закупівлі, які були розглянуті у даній статті, пов'язують реалізацію своєї інноваційної політики з підтримкою малих та середніх підприємств, які виключені з-під дії Угоди, а отже і принципу недискримінації. Це, у свою чергу, свідчить про наявність та реалізацію концепції захисту економічних інтересів держав та втілення її у сферу правового регулювання публічних закупівель, що має бути важливим і для України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The Global Competitiveness Report 2018. World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-3-benchmarking-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution-introducing-the-global-competitiveness-index-4-0/> (last accessed 10.09.2019).
2. Public Procurement. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt) (last accessed 10.07.2019).
3. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable Consumption and Production patterns. United Nations. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no5.pdf>. (last accessed 10.07.2019)
4. Реформа державних закупівель. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel> (дата звернення 10.07.2019).
5. Олєфір А.О. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: монографія. К.: Юстиніан, 2014. 447 с.
6. Федулова Л.І., Харченко Г.А. Державні закупівлі як засіб стимулювання інноваційної діяльності. *Стратегічні пріоритети*. 2011. № 3(20). С. 69-75.
7. Водоласкова К.Ю. Баланс між інноваціями та економічною ефективністю: досвід державних закупівель у Німеччині. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1(4). С. 19-26.
8. Kattel R., Lember V. Public Procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? *Journal of public procurement*. 2010. Vol. 10, Issue 3. P. 368-404.
9. Edler J. Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovations. Concepts and Effects. *Manchester Institute of Innovation Research*. 2013. 41 p.
10. Austrian Action Plan on Public Procurement Promoting Innovation PPII. URL: <https://era.gv.at/object/document/2177> (last accessed 11.08.2019).
11. Strategy for innovation and efficiency of the economy: Dynamic Poland 2020. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/7277/download?token=71dsihwP> (last accessed 14.09.2019).
12. Plan for Demand and User-Driven Innovation: Framework and Action Plan. Ministry of Employment and the Economy Innovation. URL: <http://www.pacoprieto.com/wp-content/uploads/Estrategia-Finlandia-Innovacion-2010.pdf> (last accessed 17.09.2019).
13. The new High-Tech Strategy Innovations for Germany. URL: [https://www.research-in-germany.org/dam/jcr:8d61ee98-26bd-4606-a21d-1b97b17ca611/HTS\\_Broschuere\\_eng](https://www.research-in-germany.org/dam/jcr:8d61ee98-26bd-4606-a21d-1b97b17ca611/HTS_Broschuere_eng) (last accessed 17.09.2019).
14. National Public Procurement Strategy. URL: [https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national\\_public\\_procurement\\_strategy\\_english\\_web.pdf](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national_public_procurement_strategy_english_web.pdf) (last accessed 18.09.2019).
15. New innovation procurement action plan in Flanders (last accessed 18.09.2019). URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-innovation-procurement-action-plan-flanders>
16. Public Procurement for Innovation, good practices and strategies: OECD Public Governance Reviews. OECD. URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-procurement-for-innovation\\_9789264265820-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en#page1) (last accessed 17.09.2019).
17. Spread of innovation. The underexposed side of innovation policy. Advisory council for science, technology and innovation. 2018. URL: <https://english.awti.nl/binaries/awti-eng/documents/publications/2018/11/07/advice-spread-of-innovation--the-underexposed-side-of-innovation-policy/Spread+of+innovation.pdf> (last accessed 11.09.2019).
18. The Public Procurement Act. URL: <https://www.en.kfst.dk/media/54435/the-public-procurement-act.pdf> (last accessed 09.09.2019).
19. Public Procurement law. URL: [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/40177/Public\\_Procurement\\_Law\\_2018\\_consolidated.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/40177/Public_Procurement_Law_2018_consolidated.pdf) (last accessed 09.09.2019).
20. Public Procurement Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/505092017003/consolide> (last accessed 09.09.2019).
21. Act on Public contracts and concessions. URL: <https://tem.fi/en/public-procurement-legislation> (last accessed 09.09.2019).
22. Italian public contract code. URL: [http://www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/MenuServizio/English%20section/ITALIAN\\_PUBLIC\\_CONTRACT\\_CODE%2015%20giugno%202018\\_sito%20\(2\).pdf](http://www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/MenuServizio/English%20section/ITALIAN_PUBLIC_CONTRACT_CODE%2015%20giugno%202018_sito%20(2).pdf) (last accessed 09.09.2019).
23. Public Procurement of Innovative Solutions. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement-innovative-solutions> (last accessed 11.08.2019).
24. Pre-commercial Procurement. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement> (last accessed 11.08.2019).

25. Guidance on Public Procurement of Innovation. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25724/attachments/1/translations/en/renditions/native> (last accessed 10.09.2019).
26. SBIR. The power of public procurement: innovative solutions to societal challenges. URL: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/bijlagen/SBIR%20brochure%20The%20power%20of%20public%20procurement.pdf> (last accessed 09.09.2019).
27. SBIR innovation competition. URL: <https://business.gov.nl/subsidy/small-business-innovation-research/> (last accessed 09.09.2019).
28. Government challenges. Ideas from business. Innovative solutions. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/436237/CO-011\\_SBRI\\_JUN15\\_Brochure\\_WEB\\_FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436237/CO-011_SBRI_JUN15_Brochure_WEB_FINAL.pdf) (last accessed 11.09.2019).
29. Encouraging innovation in local government procurement. National Advisory Group report. 2017. URL: [https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/4.35%20Encouraging%20Innovation%20in%20LG%20Procurement\\_v04\\_0.pdf](https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/4.35%20Encouraging%20Innovation%20in%20LG%20Procurement_v04_0.pdf) (last accessed 12.09.2019).
30. Goudt. R. Innovation Partnership. The new procurement procedure. When and how? Bachelor thesis. URL: [https://essay.utwente.nl/71431/1/Goudt\\_BA\\_BMS.pdf](https://essay.utwente.nl/71431/1/Goudt_BA_BMS.pdf) (last accessed 29.09.2019).
31. Austria: the Public Procurement Act of 2018. URL: <http://www.mondaq.com/Austria/x/738736/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Public+Procurement+Act+of+2018> (last accessed 29.09.2019).
32. Innovative Solutions Canada. URL: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00002.html> (last accessed 30.09.2019).
33. Domestic Procurement. URL: <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/wedo/domestic/overview.eng> (last accessed 27.09.2019).
34. Choi J., Lee K.H., Lee A. Public Procurement for Innovation in Korea. *STI Policy Review*. Vol.6. № 2. P. 87-104.
35. The role of public procurement policy in driving industrial development. United Nations Industrial Development Organization. URL: [https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP\\_8\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf) (last accessed 09.09.2019).
36. Act on facilitation of purchase of small and medium enterprise-manufactured products and support for development of their markets. URL: [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=46268&type=part&key=28](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=46268&type=part&key=28) (last accessed 12.09.2019).
37. Куцик В.І. Інноваційне партнерство в умовах децентралізації інноваційних систем. *Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна*. 2015. Вип. 49. С. 94-97.