

**Кукушка Ірина Василівна**  
*аспірантка*  
*Національного транспортного університету*

DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-291-6-9>

## **ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**

Важливість інноваційного шляху розвитку економіки як альтернативи існуючій моделі, яка передбачає постійне збільшення обсягу витрачених ресурсів для досягнення цілей зростання, підтримується на державному рівні вже досить давно. Проте наразі в Україні про необхідність використання інноваційного потенціалу у публічних закупівлях не зафіксовано у жодних основних програмних документах. Так, ні Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року [1], ні Національна економічна стратегія на період до 2030 року [2], ні законодавство з публічних закупівель, не містять розуміння функціонування механізмів стимулювання інновацій через систему публічних закупівель. Поряд з цим закордоном у розвинутих країнах склався певний консенсус щодо важливої ролі публічних закупівель в інноваційному розвитку сучасної змішаної економіки. З одного боку, система публічних закупівель, сприйнятлива до інновацій, які ініціативно пропонують економічні оператори, сприяє прискореному формуванню нових ринків і подальшому розкручуванню інноваційної спіралі. З іншого боку, через систему публічних закупівель нормативно встановлюються підвищені вимоги до продукції, що закуповується в частині її функціональних, технологічних, екологічних інших характеристик, що змушує виробників, орієнтованих на роботу з державним сектором, займатися впровадженням відповідних інновацій.

Виділяють такі інструменти реалізації інноваційної політики у системі публічних закупівель:

- встановлення вимог до товарів, робіт, послуг, що закуповуються, з урахуванням їх інноваційних характеристик;
- використання процедур закупівель, зорієнтованих на закупівлю інноваційних товарів, робіт, послуг;

– використання методів оцінки тендерних пропозицій, що дозволяють забезпечити перевагу інноваційним товарам, роботам, послугам (наприклад, оцінка методом життєвого циклу);

– інформування про потреби в інноваційній продукції (наприклад, шляхом публікації планів закупівель інноваційної продукції).

Інноваційна функція публічних закупівель полягає у формуванні економічних передумов для створення принципово нової або з новими споживчими властивостями продукції (товарів, робіт, послуг). При цьому єдиного, універсального набору правових механізмів стимулювання інновацій у системі публічних закупівель у світовій практиці немає, у кожній економіці цей набір специфічний. Більше того, парадигми стимулювання інновацій у різних системах закупівель відмінні:

– в Європейському Союзі спостерігається тенденція до пом'якшення регулювання та підвищення його гнучкості, надання більшої свободи замовникам у складанні специфікацій, виборі способів закупівлі та вагової значимості критеріїв оцінки пропозицій учасників закупівлі; в основі реалізації принципу стимулювання інновацій переважає закупівля ініціативних інновацій, що пропонуються ринком;

– в США та Китаї, навпаки, переважають директивні заходи, які змушують замовників купувати інноваційні товари, роботи та послуги, що мають спеціальні маркування або включені до спеціальних каталогів; держава значною мірою директивно встановлює пріоритети інноваційної діяльності потенційних учасників закупівлі.

Водночас особливістю механізмів стимулювання інновацій є їх конкретність і прозорість з погляду їх спрямованості на досягнення певних цілей, розуміння того, навіщо потрібен той чи інший механізм і як він працює, що доцільно реалізувати у національній системі публічних закупівель щодо придбання саме інноваційної продукції.

До факторів, що перешкоджають розвитку інноваційних закупівель, можна віднести суб'єктивний фактор: очевидно, що у разі інноваційних закупівель ймовірність помилок зростає: стимулювання інновацій передбачає більший ризик для замовника, ніж звичайні закупівлі. Отже, бажання замовників мінімізувати ризики стає серйозним обмеженням на шляху організації інноваційних закупівель. Характерно, що закордоном виділяють низьку якість управління ризиками як один із бар'єрів для інновацій у системі державного замовлення поряд з низькою кваліфікацією замовників, відсутністю «гнучкості» у специфікаціях та обмеженим попитом на інновації [3, с. 635].

Негативно впливають на інноваційний потенціал публічних закупівель:

- антикорупційні та антимонопольні вимоги законодавства, що обмежують можливості замовника під час підготовки тендерної документації;

- переважне застосування процедур закупівлі та методів оцінки тендерних пропозицій, що не дозволяють надавати особливі умови товарам, роботам, послугам з інноваційними характеристиками;

- відсутність у бізнесу інформації щодо потреб державних замовників в інноваційній продукції в довгостроковій перспективі;

- невірні пріоритети та низька кваліфікація державних замовників, що не дозволяє фокусуватися на інноваційній закупівлі продукції.

Закупівлі інноваційної продукції поділяють на дві стадії: підтримку дослідницької діяльності, включаючи розробку прототипів або дрібносерійного виробництва для цілей тестування продукції, і безпосередньо проведення процедури закупівлі за вибором кращого інноваційного рішення. Виходячи з цього, можливі 3 стратегії підтримки інноваційної діяльності: стратегія, орієнтована на створення інновацій (підвищуються ризики недостатньої окупності інвестицій внаслідок того, що лише менша частина інноваційних досліджень закінчується розробкою інноваційного продукту), стратегія підтримання запиту на інновації (дозволяє знизити частку неефективних витрат, проте може призвести до дефіциту інноваційних рішень, здороження ціни та погіршення якості запропонованої продукції) і поєднання цих двох стратегій (враховує галузеву специфіку та аналіз особливостей інноваційного розвитку галузей, придбання; закупівлі НДДКР повинні бути спрямовані на створення інноваційних рішень, створених для конкретних замовників).

Загалом інноваційні аспекти у публічних закупівлях відображаються в наступних формах. Регулярні закупівлі – придбання публічним сектором вже створеної інноваційної продукції, виробництво якої не потребує дослідницької стадії. Регулярні закупівлі здійснюються шляхом встановлення у тендерній документації вимог до продукції та орієнтованих на інновації критеріїв вибору переможця. Стратегічні закупівлі передбачають придбання товарів чи послуг, які мають бути створені на основі нових технологій для вирішення завдань публічної сфери (наприклад, у сфері транспорту, охорони здоров'я тощо). В ЄС було запроваджено «інноваційне партнерство» – нова процедура закупівель для складних контрактів, яка включає не лише закупівлю

інноваційних товарів, послуг або робіт, але також включає цілком попередній процес концептуалізації, розробки, проектування тощо. Така процедура може бути використана й для проектів ЄС з досліджень та розробок. У двох словах, це, по суті, процес закупівель у поєднанні з контрактом на дослідження та розробки. Тоді державні замовники можуть придбати «кінцевий результат» науково-дослідної роботи без необхідності проходити нову процедуру закупівлі. Органи влади можуть призначити низку партнерів для участі у фазі науково-дослідної роботи, але згодом можуть придбати лише одне чи деякі з цих рішень [4].

Процедура була розроблена для стимулювання інновацій. Дійсно, її можна використовувати лише за обставин, коли рішення ще не доступне на відкритому ринку. Таким чином, учасникам Інноваційного партнерства буде запропоновано створити щось, чого ще не існує, і має бути адаптоване до вирішення конкретної проблеми або «завдання», поставленого органом влади.

Ця процедура також може бути особливо привабливою для малих і середніх підприємств/стартапів, яким часто легше впроваджувати інновації порівняно з їх більшими конкурентами, і тому замовник, ймовірно, отримає більш інноваційний продукт або послугу.

Однією з ключових переваг інноваційного партнерства є те, що фаза науково-дослідної роботи є окремою від подальшого придбання рішення. Іншими словами, замовник (зазвичай) не зобов'язаний купувати «кінцевий результат» науково-дослідних робіт, але має можливість зробити це, якщо бажає. Таким чином, може бути легше перешкодити внутрішнім зацікавленим сторонам нав'язувати критерії відбору, які ненавмисно виключають МСП/стартапи (наприклад, мінімальні вимоги до обороту, гарантії материнської компанії тощо), оскільки влада не зобов'язана здійснювати фактичні закупівлі в кінці закупівлі. процесу, який вибере партнера (ів) з інновацій.

Отже, готових рецептів реформування інституту публічних закупівель з метою його гармонійного вбудовування в національну інноваційну систему не існує, а вибір тих чи інших напрямів реформування має здійснюватися з урахуванням можливих стратегічних альтернатив та розв'язок та на основі всебічної оцінки потенційних можливостей та ризиків вибору того чи іншого напрямку. Використання публічних закупівель для активізації інноваційної діяльності – поширена в розвинених країнах практика, проте в Україні інноваційні публічні закупівлі поки що відсутні.

## Література:

1. Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року: розпорядження КМУ від 10 липня 2019 р. № 526-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-sferi-innovacijnoyi-diyalnosti-na-period-do-2030-roku>.
2. Національна економічна стратегія на період до 2030 року: постанова КМУ від 03 березня 2021 р. № 179 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.
3. Uyerra E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou L., Yeowa J. Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 2014. October. 34 (10). 631–645. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>.
4. Pashkov V. M. Olefir A. A. Innovative Partnership as New Form of Public Procurement in the European Union *Faculty of Law Electronic Scientific Journal of Law*. Rīga: RSU, 2017. 2 (8). P. 66–80. DOI: <https://doi.org/10.25143/socr.08.2017.2.66-80>.