

Розділ 3

ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВИ/ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ З ПРИВАТНИМ БІЗНЕСОМ

3.1. Державно-приватне партнерство як інноваційна технологія співпраці носіїв публічних інтересів з приватним бізнесом

Інноваційний розвиток усіх сфер суспільного життя, включаючи й економіку, – визнаний Українською державою пріоритет, що є характерним для сучасного етапу розвитку суспільства й свідчить про появу нового напрямку в економічній політиці держави – інноваційного, який, на жаль, не зафіксований у відповідній статті Господарського кодексу України (далі – ГК), що визначає основні напрями економічної політики держави (хоча в ст. 328 ГК інноваційна діяльність визначається як складова інвестиційної та структурно галузевої політики) [1].

Слід, однак, зазначити, що вітчизняний законодавець акцентує увагу на інноваціях у сфері виробництва, закріплюючи визначення цього поняття як новостворених (застосованих) та/або вдосконалених конкурентоспроможних технологій, продукції або послуг, а також організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного чи іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва та/або соціальної сфери. Господарський кодекс України, що містить окрему (34-у) главу – «Правове регулювання інноваційної діяльності», не закріплює поняття інновацій, хоча інноваційну діяльність пов'язує з виконанням науково-технічних програм і впровадженням науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя (ст. 325) [1].

Разом із тим, поняття інновацій уживається в більш широкому розумінні як нововведення в галузі техніки, технології, організації праці або управління, що базується на використанні досягнень науки і передового досвіду. При цьому розрізняють такі види інновацій: товарні (впровадження нового продукту), технологічні (впровадження

3.1. Державно-приватне партнерство як інноваційна технологія співпраці носіїв...

нового методу виробництва), ринкові (створення нового ринку товарів і послуг), маркетингові (освоєння нового джерела постачання сировини), екологічні (упровадження заходів із питань охорони довкілля), соціальні (упровадження заходів із метою покращення життя населення) і управлінські (вдосконалення/реорганізація структури управління).

Поняття інновацій зазвичай тісно пов'язане із суміжним поняттям — технологій (насамперед нових), яке також використовується в широкому розумінні (як сукупність методів, прийомів, процесів, матеріалів, що застосовуються в певній галузі діяльності), так і вузькому (щодо окремих сфер життя суспільства, включно з економікою).

Можна виділити також організаційно-господарські інновації, що передбачають застосування відповідних технологій, а серед них — інноваційні технології організації співпраці носіїв публічних інтересів (держави, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування) із приватним бізнесом у формі державно-приватного партнерства.

Співпраця (як спільна з ким-небудь діяльність) — обов'язкова ознака життя в суспільстві. Це явище характерне і для сучасного господарського життя, якому притаманні різні варіанти поєднання публічних та приватних інтересів. Носіями перших зазвичай виступають держава в особі уповноважених органів та органи місцевого самоврядування, а других — приватний бізнес. Це дозволяє більш оптимально врахувати ці категорії інтересів щодо забезпечення соціального спрямування ринкової економіки як однієї з її конституційних засад. За певних обставин така співпраця може набувати ознак державно-приватного (або публічно-приватного) партнерства (далі — ДПП/ППП), основні засади якого визначені Законом від 1 липня 2010 р. «Про державно-приватне партнерство» (Закон України про ДПП). Доцільно виділити характерні риси та форми подібної співпраці, приділивши особливу увагу ДПП з огляду на новизну для України подібних відносин та брак теоретичних праць на теренах вітчизняної господарсько-правової науки [2].

Рушійною силою (поштовхом) до такої співпраці є обопільна зацікавленість сторін, хоча інтереси можуть відрізнятися: у держави/територіальної громади — задоволення відповідної категорії публічних інтересів, у представника приватного бізнесу — в одержанні вигод від такої співпраці (у формі різного роду сприяння з боку держави/орга-

ну місцевого самоврядування і в підсумку — отримання прибутку чи іншого соціально-економічного результату).

Таку співпрацю можна класифікувати за різними критеріями:

- за співвідношенням участі в співпраці носіїв (1) публічних та (2) приватних інтересів і відповідно — різним ступенем їх участі у співпраці — незначним (до 25 %), значним (понад 25 % до 50 %) і вирішальним (понад 50 %), що дозволяє визначати параметри співпраці та контролювати її перебіг;
- за ознакою кількості учасників співпраці: (1) двостороння: з одного боку, представник публічних інтересів — держава, або АРК, або територіальна громада, а з другого — представник приватного бізнесу; (2) багатостороння в різних модифікаціях (кілька носіїв публічних інтересів і приватного бізнесу); (3) співпраця за участю держави/органів місцевого самоврядування, приватного бізнесу та профспілок;
- за критерієм наявності чи відсутності паритету прав та обов'язків сторін: класичне партнерство, що передбачає рівність сторін; співпраця з домінуванням інтересів однієї із сторін (зазвичай носія публічних інтересів);
- за сферою економіки (транспорт, інноваційна діяльність, капітальне будівництво, житлово-комунальне господарство, енергетика тощо) чи трансформаційними процесами, що в ній відбуваються (приватизація; оренда державного/комунального майна; делегування окремих повноважень держави саморегульованими організаціям, що об'єднують професійних представників певного ринку).

Взаємодія держави з приватним бізнесом (представниками приватного підприємництва) досить поширена в Україні, хоча й не досить визначена на законодавчому рівні як система організаційно-майнових зобов'язань, що ґрунтуються на розвинутих товарно-грошових відносинах. Разом із тим, відповідна термінологія (публічно-приватне/ППП чи державно-публічне партнерство/ДПП) при цьому не використовувалася до прийняття у 2010 році Закону про ДПП.

У чинному вітчизняному законодавстві закріплено різні форми співпраці держави/органів місцевого самоврядування з приватними підприємцями/підприємницькими організаціями, а саме:

- договірна (договір концесії, угода/договір про розподіл продукції, договір оренди державного або комунального майна, договір купівлі-продажу об'єкта приватизації з інвестиційними

3.1. Державно-приватне партнерство як інноваційна технологія співпраці носіїв...

- зобов'язаннями покупця, договір про спільну діяльність щодо реалізації пріоритетного для держави/територіальної громади інвестиційного/інноваційного проекту);
- організаційно-правова (шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади, зокрема (1) акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації чи приватизації, в яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади, (2) господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів господарювання (прикладом яких може бути консорціум, у т. ч. за участю двох держав і приватних партнерів);
 - участь представників держави та приватного бізнесу в такому різновиді саморегулювних організацій, що відповідно до закону наділяються регулятивними та контрольними повноваженнями: Аудиторська палата та Національний депозитарій (останній має включати представників національної депозитарної системи);
 - шляхом запровадження спеціального (зазвичай сприятливого) правового режиму для суб'єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти, у т. ч. на певних територіях (територіях пріоритетного розвитку), у спеціальних (вільних економічних зонах), виключній (морській) економічній зоні та/або в певних сферах діяльності (зокрема морській господарській діяльності, щодо якої Урядом затверджена Морська доктрина України, успіх реалізації якої пов'язується з ДПП);
 - делегування приватним або змішаним (створеним за участю держави та приватних осіб) організаціям окремих функцій щодо регулювання певного виду господарських відносин (ідеться про Аудиторську палату, створену за паритетної участі держави та представників аудиту; саморегулювні організації, яким за наявності передбачених законом умов державою делегується низка повноважень).

У міжнародних економічних відносинах також широко використовується співпраця двох і більше держав (відповідно — і суб'єктів господарських відносин) щодо спільних інвестиційних та інших проєктів (Програма партнерства у сфері регулювання енергетики, так зване Східне партнерство, у формі якого започаткована співпраця Євросоюзу з країнами Східної Європи (Республіка Білорусь, Респуб-

ліка Вірменія, Грузія, Республіка Молдова, Україна) та Республіки Азербайджан.

Таким чином, різноманітні форми співпраці держави та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом (вітчизняним та іноземним) широко використовуються в Україні з початку 90-х років минулого століття. ДПП як особлива модель такої співпраці також відоме нашому економічному життю. Це такі класичні договірні форми ДПП/ППП, як концесія та угоди про розподіл продукції, хоча поняття партнерства щодо згаданих відносин донедавна вітчизняний законодавець не застосовував. Це поняття починає використовуватися лише в прийнятих протягом останнього періоду (близько двох років) актах законодавства, про які ґрунтовно мова йтиме далі. Утім, тут доцільно зазначити, що в Законі України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» поняття партнерства зустрічається ст. 7, яка визначає основні засади внутрішньої політики в економічній сфері, в тому числі розвиток механізмів державно-приватного партнерства з метою залучення інвестицій у модернізацію промислової та соціальної інфраструктури як однієї з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері (ч. 1 ст. 7) [3].

3.2. Особливості правового регулювання відносин державно-приватного партнерства та напрями його вдосконалення

Хоча ДПП — одна з форм співпраці носіїв публічних та приватних інтересів у сфері економіки, проте, з огляду на її специфічні ознаки, потребує більш глибокого аналізу щодо визначення ефективності правового регулювання відносин, які складаються в процесі такої співпраці.

Якщо для України поняття ДПП (або ППП) є новим, то в країнах розвинених ринкових відносин та Центральної Європи — досить поширене. Перспектива використання такого партнерства вітчизняним законодавцем і, відповідно, правозастосовною практикою зросла з прийняттям 1 липня 2010 р. Закону України «Про державно-приватне партнерство» (далі — Закон про ДПП) [2], схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві (далі — Концепція ДПП у ЖКГ) [4] та закріплення в інших актах законодавства положень про таку форму співпраці держави/територіальної громади з приватним бізнесом (у вищезгадано-