

УДК 347.001.76

**О. Сімсон**, кандидат юридичних наук,  
докторант Національного університету  
«Юридична академія України імені Яро-  
слава Мудрого»

## Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері

Тема партнерства в інноваційній сфері набуває актуальності в Україні. Це передусім пов'язане з наслідками неефективної регуляторної політики, що останнім десятиріччям впроваджувалася в галузі науки та інновацій. За основу було взято модель активної участі держави в інноваційному процесі, яка фактично не реалізувалася, бо не мала під собою відповідного ресурсного підґрунтя. Держава виявилася неспроможною виконати функції, передбачені ст. 328 Господарського кодексу України та ст. 6 Закону України «Про інноваційну діяльність», а саме фінансувати, організувати та навіть здійснити належне регулювання у цій сфері. До сьогодні не прийнята стратегія інноваційного розвитку; не визначена інноваційна політика держави; не реалізуються пріоритетні напрями інноваційної діяльності; не працюють механізми державної фінансової підтримки через неузгодженість виділення коштів на такі цілі з бюджетним та податковим законодавством; не має розгалуженої інноваційної інфраструктури, а її окремі елементи (технопарки, наукові парки) існують у рамках нестабільного правового поля за відсутністю будь-якої (після прийняття Податкового кодексу України) фінансової підтримки.

З іншого боку, інертним до інноваційних процесів залишається приватний сектор. Так, інноваційна активність українських підприємств оцінюється на рівні 10–11 %. У чинному законодавстві зберігається цілий ряд норм, що стримують розвиток ринкової конкуренції в інноваційній сфері. Вона залишається занадто зарегульованою. Це стосується вимог до інноваційного підприємства, що не мають аналогів у світовій практиці, проектного механізму здійснення інноваційної діяльності, публічного порядку створення суб'єктів інноваційної інфраструктури, контролю в інноваційній сфері тощо. Окрема проблема стосується української науки, яка в основному сконцентрована у державному некомерційному секторі і фактично відірвана від активної інноваційної діяльності.

У результаті — інноваційна діяльність в Україні залишається не розвиненою, а в рамках національної інноваційної системи сформувався суттєвий розрив у взаємодії її елементів у трикутнику: приватний бізнес, наука і держава. Для того щоб заповнити цей розрив, *необхідна нова основа інноваційних відносин (правова модель), яка б дозволила дотримуватись балансу публічних і приватних інтересів в інноваційній сфері, забезпечити функціонування інноваційного ринку та підприємництва, залучити приватні інвестиції до інноваційного розвитку. Такою приватноправовою моделлю, що базується на рівності партнерів, довірі та свободі договору, стає модель державно-приватного партнерства.*

Визначення принципів державно-приватного партнерства (ДПП) постає завданням номер один для виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» за напрямом «Розвиток науково-технічної та інноваційної сфери». Стимулювання державно-приватного партнерства назване необхідним кроком виконання Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, затвердженою постановою КМУ № 389 від 02.02.2011 р. Нещодавно був прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. Таким чином, є всі підстави говорити, що термін державно-приватне партнерство, який донедавна був суто економічним, стає правовою реальністю. Як зазначає І. В. Спасибо-Фатеева, «якщо держава зацікавлена в партнерських відносинах з приватним сектором економіки, то мають бути запропоновані юридичні форми такого партнерства»<sup>1</sup>.

Першими на цей виклик відгукнулися представники науки господарського права. Г. Знаменський стверджує, що партнерство стало розглядатися як нетрадиційний спосіб організації відносин між державою і бізнесом з метою реалізації проектів у багатьох сферах господарювання, тому, за словами автора, «чималий інтерес викликає і юридичний аспект державно-приватного партнерства з точки зору як концепції, так і практичного використання»<sup>2</sup>. Деяким аспектам державно-приватного партнерства присвячені праці В. К. Мамутова,

<sup>1</sup> Спасибо-Фатеева І. Цивілістичний погляд на поняття партнерства / І. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2010. – № 12. – С. 7.

<sup>2</sup> Знаменський Г. Державно-приватне партнерство: український варіант / Г. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 39(743) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?jid=344](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?jid=344). – Перевірено 23.10.2011 р.

О. М. Вінник<sup>1</sup>. Загалом можна стверджувати, що серйозних правових досліджень на тему державно-приватного партнерства не проводилося.

Невивченість прийнятих у світі механізмів державно-приватного партнерства, зокрема у науковій та інноваційній сфері, стала причиною того, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» не включив її до сфер застосування ДПП, зосередившись на сфері об'єктів інфраструктури і соціальних послуг. У той же час у проекті Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні», схваленого Кабінетом Міністрів України 17.09.2008 р., наукова діяльність та інноваційна сфера були названі серед основних галузей, де було передбачено розгортання проектів ДПП. Цьому факту є пояснення. Аналіз норм Закону щодо суб'єктів, об'єктів, сфер та форм партнерства свідчить про те, що за основу була взята концесійна модель ДПП, запозичена з європейської практики, яка закріпилася у Зеленій книзі з ДПП та законодавства ЄС про державні контракти та концесії<sup>2</sup>. Тому цей Закон не може розглядатися як широка концепція партнерства, зокрема у науково-технічній та інноваційній сферах.

Міжнародна практика свідчить про існування двох моделей ДПП, які умовно можна визначити як концесійну та організаційну.

1. *Концесійна модель ДПП у сферах традиційної відповідальності держави* у сучасному розумінні зародилася у Великій Британії. На початку 1990-х років уряд Дж. Мейджора подав ініціативу приватного фінансування (PFI) — першу системну програму, спрямовану на стимулювання державно-приватного партнерства, яка виникла як результат стурбованості з приводу зростаючого державного боргу в стандартній моделі державних закупівель 1980-х років. За ініціативою PFI держава замовляла приватним інвесторам будівництво великих капіталомістких об'єктів за їх власний рахунок. Після закінчення будівництва об'єкт брався державою у довгострокову оренду. Таким чином, приватні інвестиції поверталися за рахунок сплати орендних платежів, а після закінчення строку оренди об'єкт передавався за символічною вартістю або безкоштовно державі. У багатьох випадках інвестор за-

<sup>1</sup> Мамутов В. К. Принципы и методы правового регулирования хозяйственной деятельности / В. К. Мамутов // Хозяйственное право : учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, К. С. Хахулин и др. ; под ред. В. К. Мамутова. – Глава 1, § 1. – К. : Юринком Интер, 2002. – С. 25–34; Вінник О. Державно-приватне партнерство з використанням угод акціонерів / О. Вінник // Право України. – 2010. – № 8. – С. 47–55.

<sup>2</sup> Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. – Brussels, 30.04.2004. – COM (2004) 327 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0327en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf). – Перевірено 23.10.2011 р.

лучався до подальшої експлуатації об'єкта та отримував від цього доходи. Об'єктами приватної фінансової ініціативи могли ставати об'єкти інфраструктури (залізниці та автомобільні дороги, школи, лікарні, тюрми тощо). Тільки за 5 років з 1997 до 2003 року розквіту у Великій Британії механізму PFI було реалізовано 563 проекти із загальним кошторисом у 35,5 млрд фунтів.

У практиці західних країн використання ДПП суттєво розширилося і стало своєрідною альтернативою приватизації важливих об'єктів у галузях електроенергетики, транспорту, комунального господарства, охорони здоров'я, освіти й національної безпеки. Німеччина та Австрія використовували ДПП як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема при прийнятті управлінських рішень, у секторах, що традиційно перебували у державній власності: енергетика, важка промисловість, гірничодобувна галузь, банківська сфера. Модель ДПП у сфері традиційної державної відповідальності була реалізована у багатьох країнах ЄС.

**2. Організаційна модель публічно-приватного партнерства (ППП)** забезпечує організацію і налагодження стійких зв'язків між публічним, приватним і третіми секторами з метою сприяння економічній та соціальній політиці розвитку. У PPP, яке може відбуватися у будь-якій сфері і до будь-яких об'єктів розвитку, публічним партнером виступає не тільки держава, а й регіональний суб'єкт (територіальна громада), державні та комунальні підприємства, установи, організації, об'єднання). *У межах цієї моделі PPP розглядається як ефективна модель реалізації інноваційної політики* на рівні ЄС та ОЕСР<sup>1</sup>. Так, у межах Плану дій для Європи в рамках оновленої інноваційної політики ЄС «Інновації в дослідження»<sup>2</sup> було передбачено різноманітні заходи щодо:

– налагодження партнерських зв'язків між науково-дослідними організаціями, промисловістю та регулюючими органами щодо розробки стратегії технологічного розвитку, «створення європейських технологічних платформ» навколо ключових технологій;

– підвищення ефективності державної підтримки не тільки через фіскальні заходи, а й через налагодження зв'язків державного сектору досліджень із промисловістю;

<sup>1</sup> Public-Private Partnership for Innovation: synthesis report/OECD Science Technology and Industry Outlook. – Paris, 2004. – P. 88–106.

<sup>2</sup> Investing in research: an action plan for Europe. Communication from the Commission, COM(2003) 226 final/2, Brussels, 4.6.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/226/en.pdf>.

– ініціювання і проведення нормативних та адміністративних реформ, а також заходів підтримки, що дозволяють державним дослідницьким інститутам та університетам реалізувати найбільш ефективні зв'язки з промисловістю при збереженні соціальної місії у галузі освіти та фундаментальних досліджень, зокрема, через створення спільних підприємств, інкубаторів, наукових парків, венчурних фондів і нових типів публічно-приватного партнерства.

В ЄС у межах публічно-приватного партнерства були впроваджені такі ініціативи:

– у 2007 р. був створений Фонд розподілу фінансових ризиків (RSFF), який передбачає інвестиційну схему фінансування для приватних компаній і державних установ у галузі R&D, включаючи корпорації, державно-приватні партнерства, спільні підприємства, науково-дослідні інститути, університети, наукові і технологічні парки;

– у 2008 р. було прийняте рішення про створення Європейського інституту інновацій і технологій (EIT), метою якого стало створення партнерських союзів суб'єктів наукових досліджень, вищої освіти та бізнесу (підприємництва) під назвою «Співтовариство знань та інновацій» (KICs);

– у 2008 р. ЄК створила Європейську раду з досліджень (ERC) із представників науки і бізнесу для фінансування та стимулювання наукових знань, відштовхуючись від управління інвестуванням «знизу вгору», а не керуючись пріоритетами, встановленими політиками, що дозволяє формувати більш гнучку систему орієнтації досліджень на нові й перспективні напрями технологій.

Для розвитку і зміцнення зв'язків науки, промисловості і держави (територіальних утворень) Рада ЄС закликала сприяти формуванню інноваційних кластерів світового рівня, а також регіональних кластерів і мереж. У 2008 р. з'явився документ «На шляху до кластерів у Європейському Союзі: втілюючи комплексну інноваційну стратегію», у якому на основі досвіду 3000 світових кластерів були сформульовані засади політики ЄС щодо кластерів і намічені конкретні завдання в цьому напрямі.

Урешті оновлена стратегія соціально-економічного розвитку «Європа 2020», прийнята у 2010 р., також передбачила впровадження ППП як керівну ініціативу Європи з побудови Інноваційного Союзу, зокрема з метою вирішення глобальних соціальних проблем і підвищення конкурентоспроможності ЄС на міжнародному ринку.

Аналіз практики європейських країн свідчить, що ППП розглядається більшістю з них як *пріоритетний інструмент реалізації інноваційної політики* за такими напрямами, як:

1. Стратегічне співробітництво у сферах критично важливих для держави (суспільства) соціальних інновацій і високих технологій.

2. Забезпечення зв'язків між наукою і бізнесом та трансферу технологій у ринковий обіг.

3. Розумна підтримка суб'єктів підприємництва, малих і середніх підприємств, приватних інвестицій у дослідження та інновації, за допомогою партнерського фінансування та розподілу ризиків між публічним і приватним партнерами.

4. Кластероорієнтована політика.

*Широка концепція партнерства у науковій та інноваційній сфері* передусім пов'язана з новою функцією держави, яка стає у прямому сенсі «партнером» більше, ніж «регулятором» у тому розумінні, яке передбачає односторонній вплив. Тобто держава виступає у відносинах ДПП не як суб'єкт влади, а як рівноправний партнер, як підприємець, що готовий розділити ризики від інноваційної діяльності.

Основоположник сучасної доктрини господарського права В. К. Мамутов розглядає партнерство як основу господарських відносин взагалі<sup>1</sup>, що не мають того характеру рівності та підпорядкування суб'єктів стосовно один одного, що притаманні цивільно-правовим і адміністративно-правовим відносинам. У горизонтальних господарських відносинах створюється інша рівність, ніж у цивільних відносинах, вона покликана не розділяти, а об'єднувати інтереси суб'єктів, перетворювати їх на партнерів, які у рівному підкоренні господарському порядку можуть знайти свій спільний інтерес.

Слід відзначити, що *відносини ППП* характеризуються не тільки рівністю суб'єктів партнерства перед законом (порядком), а саме рівністю сторін одна одній (за обсягом прав та обов'язків), що більш притаманна методології цивільного права. Характерною є й форма вираження цих відносин, в основі якої є договір, угода, формальні та неформальні домовленості, відносини особистої довіри. Цей договір може передбачати створення спеціальної гібридної структури, інституції (органу або юридичної особи) за участю сторін партнерства.

Ознакою відносин ППП в інноваційній сфері є спільність інтересів публічного і приватного партнерів, які стають не зустрічними, а єдиноспрямованими. Це накладає відбиток на характер договорів публіч-

---

<sup>1</sup> Мамутов В. К. Принципы и методы правового регулирования хозяйственной деятельности / В. К. Мамутов // Хозяйственное право : учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, К. С. Хахулин и др. ; под ред. В. К. Мамутова. – Глава 1, § 1. – К. : Юринком Интер, 2002. – С. 32.

но-приватного партнерства, які за правовою природою тяжіють до спільної діяльності (простого товариства). Партнери несуть спільні витрати, ризики та відповідальність, а також беруть спільну участь у веденні справ та розподілі прибутків у межах партнерства, діють із спільною метою.

Таке уявлення відповідає сучасній концепції «Government as Entrepreneur»<sup>1</sup>, викладеній в однойменній книзі віце-головою Комісії з інновацій та конкурентної політики ЄЕК ООН Альбертом Н. Лінком, чий дослідження ППП активно використовуються Національним науковим фондом США, ОЕСР і Світовим банком. А. Лінк стверджує<sup>2</sup>, що ППП слід розглядати як:

– відносини формальні і неформальні (тобто офіційні та неофіційні. — прим. авт.) між публічними і приватними учасниками R&D процесів (до публічних він відносить федеральний уряд, уряд штатів і локальні органи, державні лабораторії, науково-дослідні інститути, державні університети, державні установи, організації і підприємства, а також об'єднання, а до приватного сектора — будь-які організаційно-правові форми, особливо спеціалізовані комерційні фірми);

– інституціональне об'єднання державних і приватних фінансових, інфраструктурних та дослідних ресурсів. Причому участь держави може бути як визначальною, так і навпаки.

Термін «інституціональний» вживається у європейських документах у розумінні перетворення певного явища (у даному випадку — партнерства) на організаційно-правове утворення з визначеною структурою відносин, ієрархією управління та правилами поведінки і є спадком теорії інституцій (франц. *institution*, от лат. *institutum* — устрій, установлення), однією з течій буржуазної політичної науки у Франції, сформованої у 20–30-ті рр. М. Оріу, Ж. Ренаром. У сфері інновацій мова йде про юридичну особу або іншу інноваційну структуру, що характеризується організаційною єдністю, ієрархією управління, наявністю відокремленого майна (зокрема, власного рахунка), здатністю виступати від свого імені у цивільному обігу. Інноваційною структурою буде, зокрема, науковий і технологічний парк, технополіс або інша кластерна організація, що являє собою господарське об'єднання без створення юридичної особи. Договірні та інституціональні основи

<sup>1</sup> Albert N. Link. *Government as Entrepreneur* / Albert N. Link. – N.-Y. : Oxford : University Press, 2009. – 196 с.

<sup>2</sup> Albert N. Link. *Public / Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives* / Albert N. Link. – N.-Y. : SpringerScience+BusinessMedia, Inc., 2006. – С. 3–5.

буде правовою формою організації відносин партнерства або *організаційно-інституціональною основою партнерства*.

Світова, зокрема європейська, практика<sup>1</sup> свідчить про запровадження різних організаційно-правових форм ППП за такими напрямками:

– стратегічне партнерство (партнерства для вироблення стратегії і політики в галузі R&D та інновацій із врахуванням приватних і публічних інтересів) на кшталт французького Керівного комітету щодо національних досліджень та інноваційної стратегії, який створено з представників державної і приватної сфери);

– наукове партнерство (некомерційні партнерства) у сфері доконкурентних досліджень, освіти та підвищення кваліфікації, створення спеціальних служб для оцінки конкурентоспроможності досліджень (на кшталт французьких SAICs та Центрів досліджень, шведських Центрів компетенції VINNOVA);

– партнерство з трансферу технологій (комерційні партнерства на базі університетів, науково-дослідних установ з метою інноваційної діяльності, тобто комерціалізації розробок), в які державні наукові установи, наприклад, входять правами інтелектуальної власності, а приватні інвестори — фінансовими внесками і ефективним менеджментом. Такі партнерства запроваджені австрійськими програмами K-ind/K-net та COMET (Центри компетенції з досконалих технологій), бельгійською програмою СТАРТ;

– партнерство у фінансуванні: венчурні та інші фонди спільного державно-приватного фінансування (як приклад можна навести французький OSEO, який створено в організаційно-правовій формі акціонерного товариства і складається з холдингу та дочірніх компаній, 50 % капіталу якого належить державі) та програми партнерського фінансування (австрійські програми спільного фінансування Асоціації з досліджень Крістіана Доплера, за якою промисловий партнер вкладає 50 %, решта 50 % фінансується державою в основному Федеральним міністерством економіки, сім'ї та молоді, та аналогічна програма Товариства Людвіга Больцмана);

– партнерство у кластерних ініціативах (створенні інноваційних полісів, парків, центрів), що активно запроваджується у Франції, Австрії, Німеччині, Бельгії, Скандинавських та багатьох інших країнах на базі університетів та інших наукових і освітянських центрів.

<sup>1</sup> ERAWATCH [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm>.



Можна також виділити рівні партнерської взаємодії: національний, регіональний та міжнародний.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки.

1. Публічно-приватне партнерство є ефективним інструментом реалізації інноваційної політики у практиці країн ЄС та ОЕСР. Термін «Public-Private-Partnership» (PPP) запозичений з англосаксонської правової системи і є його дослівним перекладом. В українській правовій реальності усталеним став термін «державно-приватне партнерство», що викликане, скоріше за все, традиційно великою роллю держави у суспільних відносинах. Використання словосполучення «публічно-приватне партнерство» не тільки відбиває участь у партнерстві суб'єктів публічного та приватного права, а й свідчить про взаємодію інтересів — публічних і приватних. З цієї точки зору вживання терміна «публічно-приватне партнерство» є коректнішим. Крім того, публічним партнером в означеній сфері є не тільки держава, а й територіальна громада, а також державні та комунальні установи, підприємства, організації, об'єднання.

2. Публічно-приватне партнерство як правова модель гармонізації публічних і приватних інтересів у інноваційних відносинах та організаційно-інституціональний механізм її реалізації мають становити основу реформування політики у сфері науково-технічного та інноваційного розвитку та її правового забезпечення.

### **Симсон О. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере**

Статья посвящена теме государственно-частного партнерства (ГЧП) в инновационной сфере. Модель публично-частного партнерства (ППП) в сфере науки и инноваций считается на уровне ЕС и ОЭСР альтернативной концессионной модели ГЧП в сфере инфраструктуры и социальных услуг. В работе проводится анализ практики ЕС относительно видов и организационно-правовых форм и уровней партнерского взаимодействия.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, инновации, правовая модель.

### **Simson O. The public-private partnership in innovation sphere**

This paper is devoted to the theme of public-private partnership (PPP) in the area of innovation. Model of public-private partnership (PPP) in the field of science and innovation is considered by the EU and the OECD as the alternative of concession model of PPP in the infrastructure and social services. In this paper it was analyzed the practices of the EU under the types, legal forms and levels of partnership.

**Keywords:** public-private partnership, innovation, legal model.