

УДК 346.1

О. Сімсон, кандидат юридичних наук,
докторант Національного університе-
ту «Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого»

Правова природа відносин державно-приватного партнерства в інноваційній сфері

Державно-приватне партнерство (далі — ДПП), незважаючи на свою актуальність, залишається слабо вивченим правовим явищем, хоча останнім часом з'являється все більше праць, присвячених цій темі. Г. Знаменський вважає¹, що «ДПП» («публічно-приватне партнерство») доцільно вживати як узагальнююче поняття для різноманітних конкретних форм партнерства, широку основу взаємодії держави і бізнесу, яка була закладена у Господарському кодексі України (далі — ГК України) та Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» і полягає у забезпеченні оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання.

Основоположник сучасної доктрини господарського права В. К. Мамутов також розглядає партнерство як основу господарських відносин у цілому². Він зазначає, що господарські відносини 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,

¹ Знаменський Г. Державно-приватне партнерство: укр. в-т / Г. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 39 (743) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?jid=344.

² 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. – Гл. 1, § 1. – Киев : ЮринкомИнтер, 2002. – С. 32.

які у рівному підкоренні господарському порядку можуть знайти свій спільний інтерес. У вертикальних зв'язках господарювання суб'єкти також перетворюються на рівноправних партнерів, бо тут немає жорсткого підпорядкування, характерного для адміністративно-правових відносин «влада — підпорядкування». Тому у чистому вигляді адміністративне управління (державний контроль) перебуває за межами господарського права.

Не заперечуючи такої загальної позиції, необхідно враховувати безумовну особливість таких відносин в інноваційній сфері, яку виділяють дослідження, що проводяться на рівні Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)¹. Така особливість передусім пов'язана з роллю держави та інших суб'єктів публічного права у відносинах партнерства. Указані суб'єкти *стають партнерами, а не «регуляторами»* приватного сектору в інноваційній діяльності, як це часто трактується у науковій літературі. Причому партнерами у цивілістичному розумінні цієї категорії, що спільно діють для досягнення єдиної мети. Так, *наявність спільних цілей і спрямувань публічного і приватного партнерів, гармонізація їх інтересів у відносинах ДПП* виділяється як окрема ознака. Також на користь цивілістичного підходу до партнерства говорить визначення форми участі партнерів у спільній інноваційній діяльності, яка передбачає *спільні внески (співінвестування) партнерів* у вигляді коштів, майна, майнових прав, інтелектуальних ресурсів, зокрема об'єктів прав інтелектуальної власності.

Партнерство (товариство) у цивілістичній площині розглядає І. В. Спасибо-Фатєєва. Спираючись на дослідження таких класиків цивілістики, як Д. Мейєр і Г. Шершеневич, які розглядали товариство як договірні відносини з приводу взаємної участі осіб своїм особистим майном у спільній діяльності з метою отримання прибутку, авторка виділяє цивілістичні іпостасі партнерства у вигляді особливої правової форми відносин між особами (договір — товариство — юридична особа) та особливого сутнісного зв'язку в межах цих відносин, побудованого на довірі². Слід відзначити, що *у відносинах ДПП, однією стороною яких є держава або інший публічний суб'єкт, особливий зв'язок характеризується не тільки рівністю суб'єктів партнерства перед законом, порядком (як у доктрині господарського права), а саме*

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

² Спасибо-Фатєєва І. Цивілістичний погляд на поняття партнерства / І. Спасибо-Фатєєва // Право України. – 2010. – № 12. – С. 5.

рівністю сторін одна одній, що більш притаманна методології цивільного права. Характерними також є вільне волевиявлення або ініціатива партнерства, свобода договору, встановлення довірчих відносин, офіційних та неофіційних домовленостей.

Для визначення правової природи відносин ДПП в інноваційній сфері необхідно встановити конкретних суб'єктів партнерської взаємодії та характер відносин, що складаються між ними. Особливість суб'єктного складу полягає у структурі національної інноваційної системи (далі — НІС). Хоча НІС поки що не є правовою категорією, у практиці нормотворення були здійснені спроби щодо її визначення. У Концепції розвитку національної інноваційної системи, затвердженій розпорядженням Кабміну України № 680-р від 17.06.2009 р., НІС була визначена як сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення й застосування наукових знань і технологій та визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу. За досить широким трактуванням Концепції до НІС були включені підсистеми державного регулювання (органи державної влади), освіти (вищі навчальні заклади та інші установи у сфері освіти), генерації знань (наукові установи та організації), інноваційної інфраструктури і виробництва (організації та підприємства, які безпосередньо займаються інноваційною діяльністю).

У 1997 році ОЕСР запропонувало більш конкретне поняття НІС і визначило її як «сукупність інституцій приватного і державного секторів, котрі окремо та у взаємодії обумовлюють розвиток і поширення нових технологій у межах певної держави»¹. Таке трактування було впроваджене під впливом теорії К. Фрімена, який розглядав НІС як «мережу установ у державному і приватному секторах, діяльність і взаємодія яких ініціює, генерує, модифікує і поширює нові технології. Ці інституції включають не тільки організації, які здійснюють дослідження, а й спосіб дії, за якого відбувається організація та управління наявними ресурсами як на рівні фірми, так і на національному рівні»². При цьому К. Фрімен вважав, що саме горизонтальні зв'язки на рівні фірми є ключовими елементами НІС країни. Таким чином, було закріплено, що НІС включає суб'єктів публічного і приватного права, які взаємодіють з метою розвитку і поширення інновацій у межах держа-

¹ OECD, National Innovation System, Paris, 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/56/2101733.pdf>.

² Freeman C. Technology and Economic Performance: Lessons from Japan. – London : Pinter Publishers, 1987. – 155 p.

ви. Причому до суб'єктів публічного права належать не тільки суб'єкти державного управління, а й державні установи, організації та об'єднання у сфері вищої освіти та науки, які є ключовими суб'єктами, що генерують інновації.

Великого значення для права і нормотворення європейських країн набула теорія «Потрійної спіралі» (далі — ПС), засновниками якої стали Г. Іцкович та Л. Лейдесдорф¹. НІС у теорії ПС характеризується утворенням складних взаємних (не односторонніх) інфраструктурних зв'язків між трьома елементами (наукою, бізнесом і державою) та виникненням гібридних організаційних форм, що сприяють поширенню інновацій. Учасники НІС активно взаємодіють між собою через обмін фінансовими, майновими та інтелектуальними ресурсами, формуючи при цьому різні організаційно-правові форми, відповідальні за інновації. У результаті такого процесу створюються інкубатори, наукові парки, венчурні фонди та інші особливі учасники інноваційної інфраструктури.

Лідуюча роль, або ініціатива партнерства, може переходити від одного елемента до іншого залежно від економічних і соціальних умов. Як правило, ініціатором формування ПС виступає держава або регіональні органи влади (органи місцевого самоврядування), які організують проведення спільних з ученими і підприємцями дискусій про стратегію розвитку країни або регіону, створюють спеціальні спільні структури, представницькі органи, відповідальні за інноваційний розвиток.

Як тільки нові знання стають основою для створення інновацій, у моделі ПС починає домінувати наука, а держава і бізнес відіграють допоміжну роль у розвитку наукових досліджень. На цьому етапі створюються інноваційні центри, що поєднують науку і виробництво, активізуються прикладні наукові, у тому числі міждисциплінарні дослідження, наука отримує додаткові ресурси для проведення наукових досліджень. Наукові установи разом із суб'єктами підприємницької діяльності стають засновниками спільних інноваційних підприємств і забезпечують трансфер технологій у ринок. Важливим елементом ПС є «мобільність» спеціалістів, професіоналів з однієї спіралі в іншу — з держуправління в бізнес, з бізнесу в науку, з науки в держуправління. Таке переміщення кадрів стимулює генерацію нових ідей, створення спільних проектів, забезпечує взаємодію між складовими НІС. Так,

¹ Іцкович Г. Тройная спираль. Университеты – предприятия – государство. Инновации в действии : пер. с англ. / Г. Ицкович ; ред. пер., предисл. А. Ф. Уваров. – Томск : ТУСУР, 2010. – 237 с.

свого часу французький Закон про інноваційну діяльність та дослідження 1999 року передбачив можливість дослідницької мобільності, тобто переходу наукових працівників державних установ у приватні компанії із збереженням наукової посади, а також заснування ними підприємств на основі використання об'єктів інтелектуальної власності, отриманих у результаті виконання своїх службових обов'язків.

Таким чином, *партнерство в інноваційній сфері повинно розглядатися як система відносин між складовими: державою (територіальною громадою), наукою (суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності) та суб'єктами підприємництва (що здійснюють виробництво інноваційної продукції та приватні інвестиції в інноваційну сферу) з утворенням складних інфраструктурних зв'язків та гібридних організаційно-інституціональних форм, що сприяють активізації досліджень та поширенню інновацій*. Виділення науки як окремий елемент партнерства демонструє тенденцію до її автономізації як сектору генерації знань та підвищення її значення і впливу на суспільні відносини в інноваційній і дослідницькій сфері.

Крім особливостей в елементній структурі партнерства, характерними є і самі відносини. Вони не мають чіткої вертикальної або чіткої горизонтальної спрямованості. Система зв'язків є складнішою, а вертикальні і горизонтальні начала гармонійно доповнюють один одного. Якщо в традиційній моделі відносин в інноваційній сфері можна було провести чітке розмежування відносин із державного управління (при реалізації політики в інноваційній сфері, при визначенні пріоритетних напрямів інноваційної та науково-технічної діяльності, при формуванні і фінансуванні державних програм) і приватних відносин (з комерціалізації інновацій, трансферу технологій тощо), то у відносинах партнерства таке розмежування взагалі недоречне.

У партнерських відносинах суб'єкти беруть рівноправну участь і в обранні стратегії інноваційного розвитку, і у формуванні інноваційної політики, і у визначенні пріоритетів. Ця сфера перестає бути прерогативою державного управління, державної влади. З іншого боку, держава починає активно залучатися до комерційних інноваційних проектів, створювати спільно із суб'єктами приватного права інноваційну інфраструктуру, фонди фінансування інноваційної діяльності.

З точки зору взаємного становища сторін, відносини партнерства відбуваються між рівноправними суб'єктами, незважаючи на те, що один з них є державою або іншим суб'єктом публічного права. Відмовляючись від розмежування вертикальних та горизонтальних зв'язків

у межах партнерських відносин в інноваційній сфері, необхідно розуміти, що за змістом такі відносини можуть бути різними. Так, *партнерство* може відбуватися *щодо здійснення інноваційної діяльності та щодо її організації*. У цілому такий підхід відповідає класифікації відносин за Господарським кодексом України (далі — ГК України), але на відміну від трактування, запропонованого у п. 6 ст. 3 ГК України, який під організаційно-господарськими відносинами розуміє відносини, що складаються між суб'єктами господарювання і суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю, партнерські відносини не передбачають управління, а є у чистому вигляді організаційними.

Партнерська взаємодія у сфері організації інноваційної діяльності відбувається у процесі розробки стратегії інноваційного розвитку (як на національному, так і на регіональному рівні), визначення рамкової інноваційної політики (політики сприяння інноваціям), формування пріоритетних напрямів наукової та інноваційної діяльності тощо. Для цього створюються колегіальні органи, ради за участю представників влади, науки та бізнесу, що приймають рішення з цих ключових питань.

Основну частину відносин у межах НІС становлять *партнерські відносини щодо здійснення інноваційної діяльності на договірній або інституціональній основі*. За характером це майнові відносини, бо передбачають комерційне використання об'єктів інноваційної діяльності з метою отримання прибутку. Партнерство у даному випадку полягає у спільній інноваційній діяльності публічного і приватного партнерів на договірній або інституціональній основі. Виходячи з концепції партнерства в інноваційній сфері, що будується на *співінвестуванні ресурсів, вкладів сторін та передбачає розподіл ризиків і прибутків відповідно до встановлених угод*, спільна діяльність з об'єднанням вкладів без утворення юридичної особи відбувається за типом договору простого товариства. Інституціоналізація передбачає створення корпоративної юридичної особи, заснованої на змішаній приватно-державній або приватно-комунальній власності. Це може бути як підприємство (господарське товариство), так і об'єднання підприємств.

Аналіз принципів ДПП на основі договору демонструє, що воно не може розглядатися як укладання контрактів або інших угод, згідно з якими суб'єкти приватного або публічного права купують продукти, роботи або послуги, отримують державну підтримку в односторонньому порядку, коли фінансові, людські та інші потоки ресурсів мають

односторонній напрям (як, наприклад, відбувається при укладанні контрактів на проведення НДДКР за державним замовленням), а їх взаємні права і обов'язки за договором є зустрічними. Партнерські відносини *передбачають співінвестування ресурсів, вкладів сторін, включаючи гроші, майно, людські ресурси, нематеріальні активи (знання, технології, інформацію тощо) у спільну діяльність та єдиноспрямованість інтересів на досягнення спільної мети.*

Для відносин партнерства в інноваційній сфері характерна також *ефективна взаємодія держави (територіальної громади), науки та суб'єктів підприємництва (промислових підприємств), яка поєднує у собі організацію та безпосереднє здійснення інноваційної діяльності і сприяє утворенню характерних гібридних структур (організаційно-правових форм), які пов'язують функції суб'єкта інноваційної діяльності та інноваційної інфраструктури.* Це такі типові для інноваційної сфери партнерські структури, як технологічні та наукові парки, технополіси, венчурні фонди, інноваційні кластери, які є особливими господарськими об'єднаннями. Специфічний статус та організаційно-правова форма деяких із них (технопарків, венчурних фондів) за українським законодавством взагалі не дозволяє віднести їх до суб'єктів господарювання згідно зі ст. 55 ГК України.

Технологічні парки в Україні за Законом «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» № 991-XIV від 16.07.1999 р. переважно діють на основі договору про спільну діяльність без об'єднання вкладів учасників, що не дає можливості залучення ресурсів, передусім фінансових для підвищення ефективності інноваційної діяльності. На відміну від технопарків, наукові парки згідно зі ст. 1 Закону України «Про наукові парки» № 1563-VI від 25.06.2009 р. визначаються як юридичні особи, що створюються з ініціативи вищого навчального закладу та/або наукової установи шляхом об'єднання внесків засновників для організації, координації, контролю процесу розроблення і виконання проектів наукового парку. Науковий парк, у свою чергу, укладає договір про партнерство із суб'єктами господарювання з метою реалізації інноваційних проектів.

У практиці Російської Федерації активно використовується механізм державно-приватного партнерства у венчурному фінансуванні інноваційної сфери. Так, державним ВАТ «Російська венчурна компанія» створено 7 венчурних фондів у високотехнологічних галузях, частка якого в активах цих фондів складає 49 %, решта — 51 % — частка приватних інвесторів.

Останні дослідження інноваційних кластерів, проведені на рівні ЄС¹, демонструють, що всі вони створюються як публічно-приватні партнерства на регіональному рівні і становлять групу незалежних інноваційних підприємств: малих, середніх і великих підприємств, а також науково-дослідних організацій, які працюють у конкретній галузі і регіоні та спрямовані на стимулювання інноваційної діяльності шляхом заохочення інтенсивної взаємодії, спільного використання об'єктів інноваційної діяльності, обміну знаннями і досвідом, а також шляхом сприяння ефективній передачі технологій, створення мереж і поширення інформації серед підприємств у кластері.

Підбиваючи підсумок, можна зробити такі висновки.

1. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері необхідно розглядати не тільки як широку основу відносин між бізнесом і державою, закладеною у Господарському кодексі України, а також як особливу організаційно-інституціональну форму цих відносин, що може набувати характеру договору (без створення юридичної особи) або юридичної особи (у тому числі як договірною об'єднання підприємств).

2. Елементний склад НІС, у межах якої складаються інноваційні відносини, відбивається на суб'єктах партнерської взаємодії. Так, окрім держави Україна (в особі органів державної влади), Автономної Республіки Крим і територіальних громад (в особі органів місцевого самоврядування), до публічних партнерів належать державні та комунальні наукові установи, організації, вищі навчальні заклади, що відповідає підходу до суб'єктів публічного права Цивільного кодексу України, який визначений у ч. 2 ст. 2. Цей факт дає всі підстави говорити про доцільність застосування терміна публічно-приватне партнерство (ППП), який більш адекватно та юридично правильно відбиває суб'єктний склад партнерства у сфері інновацій.

3. Хоча за складом партнерські відносини є публічно-приватними, їх правова природа тяжіє до цивільно-правової, яка характеризується рівністю сторін та свободою договору. Відносини PPP в інноваційній сфері недоречно ділити на вертикальні або горизонтальні за взаємним становищем сторін. Слід виділяти особливості партнерства за змістом відносин виключно щодо організації інноваційної діяльності (організаційні відносини), щодо її безпосереднього здійснення (майнові) або

¹ The Concept of Clusters and Cluster Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned/ Commission Staff Working Document SEC (2008) 2637 Annex to the Communication from Commission «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy» COM (2008) 625 final of 17.10.2008.

змішані (організаційно-майнові) з утворенням своєрідних гібридних утворень — об'єднань, партнерств, характерних тільки для даної сфери (наприклад, наукових і технологічних парків, венчурних фондів, кластерів). Причому організація інноваційної діяльності у даному контексті не включає управління як вертикальну функцію влади, що відходить від трактування організаційно-господарських відносин, запропонованого у ст. 3 ГК України.

4. Публічно-приватне партнерство для здійснення інноваційної діяльності може бути створено як корпоративна юридична особа (товариство, підприємство, об'єднання підприємств), що заснована на «змішаній» державно-приватній та комунально-приватній власності, або як договірне об'єднання без утворення юридичної особи на основі договору про спільну діяльність з об'єднанням вкладів партнерів за типом договору простого товариства. Більше того, на рівні ЄС розроблені стандарти з обсягу фінансової участі публічного партнера бюджетними коштами в таких партнерствах¹.

Сімсон О. Правовая природа отношений государственно-частного партнерства в инновационной сфере

Статья посвящена правовой природе отношений в модели публично-частного партнерства в инновационной сфере. Доказана частноправовая основа отношений между партнерами, проанализированы принципы построения отношений, расширен подход к субъектному составу партнерства в рамках национальной инновационной системы. Изучены различные формы партнерства, договорные и институциональные, в зависимости от содержания отношений в инновационной сфере.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, инновации, партнерские отношения.

Simson O. The legal nature of public-private partnerships relations in innovation sphere

The article concerns the problem of legal nature of the relationship in a model of public-private partnership in innovation. It was proved the private law basis of relations between the partners, analyzed the principles of relationships building, it was expanded approach to the subjects of a partnership within the national innovation system. It was studied various forms of partnership, contractual and institutional, depending on the content of the relations in the innovation sphere.

Keywords: public-private partnership, innovation, partnerships.

¹ Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation, which is published in the Official Journal of the European Union (2006/C 323/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_323/c_32320061230en00010026.pdf.