
Ф И Н А Н С О В О Е П Р А В О И Н А Л О Г О В О Е П Р А В О

F I N A N C E L A W A N D T A X L A W

УДК 346(476)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В ПРАВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН¹

О. М. КУНИЦКАЯ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Проводится анализ влияния законодательных инициатив по совершенствованию национальных инновационных систем некоторых зарубежных стран с инновационной экономикой на формирование государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности. Показывается, что в Республике Беларусь в настоящее время не решен вопрос об определении правовой природы данного вида партнерства, не изучены особенности его правового регулирования во взаимосвязи с формированием национальной инновационной системы. Автор приходит к выводу о том, что с научной точки зрения целесообразно, а с практической – необходимо изучать зарубежный опыт правового регулирования государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности тех стран, которые достаточно успешно и в течение продолжительного времени внедряют данную инициативу. Исследование базируется на той позиции, что, с одной стороны, эффективные национальные инновационные системы зарубежных стран способствуют развитию государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности, а с другой – такое партнерство может стать основой совершенствования национальной инновационной системы государства. Исследование проводится с учетом результатов переосмысления выработанной к настоящему времени научной доктрины правового регулирования государственно-частного партнерства и инновационной деятельности, что

¹Статья подготовлена на основе результатов, полученных в рамках научно-исследовательской работы (№ ГР 20164676 от 29.12.2016 г.), проводимой по заказу Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь.

Образец цитирования:

Куницкая О. М. Государственно-частное партнерство и национальные инновационные системы в праве зарубежных стран // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 2. С. 59–63.

For citation:

Kunitskaya O. M. Public-private partnership and national innovation systems in the right of foreign countries. *J. Belarus. State Univ. Law*. 2017. No. 2. P. 59–63 (in Russ.).

Автор:

Ольга Михайловна Куницкая – кандидат юридических наук; доцент кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности.

Author:

Olga Kunitskaya, PhD (law); associate professor at the department of financial law and legal regulation of economic activity, faculty of law.
volhakun@mail.ru

является необходимым для дальнейшего обновления соответствующего законодательства, исключения имеющихся правовых пробелов и коллизий, разработки основополагающих подходов правового регулирования государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инновационная деятельность; национальная инновационная система.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND NATIONAL INNOVATION SYSTEMS IN THE RIGHT OF FOREIGN COUNTRIES

O. M. KUNITSKAYA^a

^aBelarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus

The article analyzes the impact of legislative initiatives on improving national innovation systems of some foreign countries with innovative economies on the formation of public-private partnership in the field of innovation. In the Republic of Belarus, the issue of determining the legal nature of public-private partnership in the sphere of innovative activity, the main features of its legal regulation in connection with the formation of a national innovation system has not yet been resolved. This makes it possible to draw a conclusion about the scientific feasibility and practical necessity of studying the foreign experience of the legal regulation of public-private partnership in the sphere of innovation activities of those countries that have successfully implemented public-private partnership over a long period of time. This research is based on the position that, on the one hand, effective national innovation systems of foreign countries contribute to the development of public-private partnership in the field of innovation, and on the other hand, public-private partnership can become the basis for improving the national innovation system of the state. The research is carried out taking into account the results of the rethinking of the scientific doctrine of the legal regulation of public-private partnership and innovation that has been developed to date, which is necessary for the further updating of the relevant legislation, the elimination of existing legal gaps and collisions, the development of basic approaches to the legal regulation of public-private partnership in the field of innovation activities.

Key words: public-private partnership; innovation; national innovation system.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – важное средство вовлечения частного бизнеса в процесс создания инновационно ориентированной экономики. Ускоренное внедрение ГЧП – одна из системных задач деятельности Правительства Республики Беларусь в 2016–2020 гг. [1]. Основы осуществления ГЧП закреплены в гл. 1 Государственной программы инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. (далее – Государственная программа) [2].

Указанные положения отражены в нормах ст. 2 Закона Республики Беларусь от 30.12.2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП) [3], и в ст. 4, 8 Закона Республики Беларусь от 10.07.2012 г. № 425-З «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» (далее – Закон об инновационной деятельности) [4].

В п. 3 ст. 22 модельного Инновационного кодекса для государств – участников СНГ, принятого постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28.11.2014 г. № 41-23 [5] (далее – Инновационный кодекс СНГ), указывается, что национальная инновационная система (далее – НИС) функционирует с учетом ГЧП и выгодного взаимодействия субъектов государственного управления, субъектов научной, научно-технической, образовательной, инвестици-

онной и инновационной деятельности. Согласно ст. 1 Инновационного кодекса СНГ под НИС понимается совокупность государственных органов (организаций), которые регулируют отношения в сфере инновационной деятельности, а также совокупность юридических и физических лиц, осуществляющих и/или обеспечивающих инновационную, научную, научно-техническую и образовательную деятельность в пределах национальных границ. К НИС относится и комплекс институтов правового, финансового и социального характера, которые обеспечивают инновационный процесс и функционирование системы в целом. В ст. 1 Закона об инновационной деятельности изложено определение данного понятия, оно уже не включает институты правового, финансового и социального характера, обеспечивающие инновационный процесс и функционирование НИС.

В условиях недостаточного опыта реализации механизмов ГЧП в Республике Беларусь представляется целесообразным проанализировать зарубежные законодательные инициативы по развитию ГЧП в инновационной сфере и основные подходы к формированию НИС.

Суть ГЧП в инновационной сфере должна состоять в согласовании интересов его участников, координации их действий при доведении новшеств до возможности их применения, максимально

эффективном использовании финансовых и интеллектуальных ресурсов для реализации инновационных проектов. Партнеры с разной степенью активности могут участвовать во всех этапах инновационного проекта.

Взаимоотношения участников ГЧП в инновационной сфере, как правило, обусловлены спецификой инновационного процесса, а также совместной разработкой и внедрением передовых технологий [6, с. 24].

Применительно к опыту некоторых зарубежных стран ученые-экономисты представляют ГЧП не как традиционную экономическую форму (в этом смысле к ГЧП относится партнерство в коммунальной и транспортной сферах, строительстве), а как инструмент НИС – инновационное государственно-частное партнерство (далее – ИГПЧ). Высокая степень экономических рисков отдельных участников НИС обуславливает потребность в кооперировании ради получения требуемых уровней эффективности затрат на инновации, т. е. объединения их в ГЧП. Благодаря партнерству достигается значительная экономия совокупных издержек участников, на несколько лет сокращаются сроки реализации проектов, риски распределяются в пользу наиболее подходящих для этой цели участников ГЧП [6, с. 15].

Правовое обеспечение ГЧП в инновационной сфере в том или ином государстве зависит от его политики и общей стратегии (модели) поддержки инновационной деятельности. Во многом это определяет НИС.

Стратегия централизованного регулирования предполагает, что существенно возрастает роль государства в активизации инновационной деятельности. Такая тенденция характерна для Японии, Франции, Нидерландов и других стран. Государству принадлежит ведущая роль в выборе приоритетов научно-технического развития [7].

В стратегии децентрализованного регулирования на первое место в научно-технической и инновационной деятельности выходят субъекты хозяйствования, государство стремится создать для них благоприятные правовые, экономические и другие условия (в США, Великобритании и др.). Децентрализованная модель НИС США ранее была в меньшей степени ориентирована на активное участие государства и реализацию программ ГЧП по сравнению с Китаем, Японией и странами Европы. НИС США связана со значительным реформированием именно этого элемента системы [6, с. 9].

Смешанная стратегия используется в странах, где в экономике значительную часть составляет государственный сектор. Правительство использует стратегию активного вмешательства в государ-

ственные предприятия. К остальным предприятиям применяется стратегия децентрализованного регулирования (например, в Швеции) [7].

В мировой практике богатейшим положительным опытом тесного взаимодействия науки, бизнес-сообщества и государства обладает США. На базе территориальной концентрации специализированных поставщиков и производителей, связанных технологической цепочкой, возникают инновационные кластеры, главная цель которых – мотивация университетов, научно-исследовательских центров и компаний на создание и коммерциализацию инновационных технологий (например, Силиконовая долина) [8, с. 99–100].

НИС США содержит в себе все элементы инновационного цикла: фундаментальную и прикладную науку, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (далее – НИОКР), различные структуры финансирования и налаженную систему коммерциализации инноваций [9, с. 70].

Развитию ГЧП в инновационной сфере США способствуют законодательные инициативы, ставящие целью оптимизировать процессы коммерциализации результатов научных исследований и разработок в готовые продукты, стимулировать кооперацию в процессе распространения новшеств [10, с. 45].

Начало этому процессу положил ряд законодательных актов. Первым стал акт Бая – Доула¹ (1980) о поправках к закону о патентах и товарных знаках (*The Bayh-Dole Actor Patent and Trademark Law Amendments Act of 1980*). Он предоставил университетам возможность получать права интеллектуальной собственности на разработки за счет средств федерального бюджета США. Это способствовало эффективному взаимодействию между правительством, университетами и частным сектором в части передачи прав собственности и поощрения лицензирования федеральных изобретений частному сектору [11].

Закон Стивенсона – Уайдлера² о технологических нововведениях 1980 г. (*The Stevenson-Wydler Technology Innovation Act of 1980*) дополнил закон Бая – Доула в части прав на результаты интеллектуальной собственности, не относящиеся к патентным. Он был направлен на содействие в передаче технологий из сферы науки в производство с активным участием в этом федеральных лабораторий. Оба закона были направлены на увеличение эффективности следующих процессов:

- использования частным сектором плодов научных исследований и разработок, полученных при поддержке федерального правительства;

- передачи технологий, полученных в ориентированных на конкретные цели исследованиях

¹Инициировали сенаторы Б. Бай и Б. Доул.

²Инициировали сенаторы А. Стивенсон и Д. Уайдлер.

и разработках, посредством финансовой помощи либо в форме инвестиций в национальные лаборатории, их персонал и инфраструктуру (закон Стивенсона – Уайдлера) [11].

Закон о национальных кооперативных исследованиях 1984 г. (*National Cooperative Research Act of 1984*) вывел за рамки действия антitrustовского законодательства создание научно-исследовательских консорциумов с участием промышленных компаний и университетов на доконкурентных стадиях исследований и разработок. При помощи этого закона были сняты препятствия для формирования венчурных организаций.

Закон о трансфере федеральных технологий 1986 г. (*Federal Technology Transfer Act of 1986*) предоставил федеральным лабораториям возможность заключать с частным сектором кооперативные соглашения по НИОКР. Эти соглашения создали новый правовой инструмент взаимодействия государственного и частного сектора в США в сфере коммерциализации технологий.

Закон о торговле и конкуренции 1988 г. (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*) закрепил нормы о создании центров трансфера промышленных технологий и промышленных услуг, призванных содействовать достижению соглашения в процессе передачи технологий.

В 1980–2000 гг. благодаря указанным законодательным актам, а также закону о национальной конкурентоспособности при передаче технологий 1989 г. (*National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989*), и закону о национальных кооперативных исследованиях и производстве 1993 г. (*The National Cooperative Research and Production Act of 1993*) в США была сформирована юридическая сторона взаимодействия участников инновационной деятельности.

В последующие годы законодательство США – закон о конкурентоспособности Америки в XXI в. 2007 г. (*America Competes Act of 2007*), закон о создании в Америке возможностей для значительного содействия в вопросах технологий, образования и науки 2011 г. (*America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education and Science of 2011*) и др. – было направлено на улучшение функционирования ГЧП в инновационной сфере [12, с. 52].

В настоящее время многие европейские страны (Австрия, Бельгия, Дания, Франция, Германия, Португалия, Испания, Великобритания) закрепили американскую правовую модель стимулирования и ускорения коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности [13, с. 65]. Это важнейшая составляющая НИС любой страны.

На европейском уровне проблема инновационной деятельности впервые была озвучена в 1995 г., после чего были созданы первые документы, опре-

делившие приоритетные направления по распространению инноваций в странах – членах ЕС: Зеленый документ по проблемам инноваций 1995 г. (*Green Paper on Innovation, 1995*), Первый план действий по распространению инноваций в Европе 1996 г. (*The First Action Plan for Innovation in Europe, 1996*) и др. Однако впервые европейская инновационная политика была сформулирована в Лиссабонской стратегии, которая была одобрена главами государств и правительств стран ЕС в 2000 г. Лиссабонская стратегия направлена на создание к 2010 г. в Европе конкурентоспособной, динамически развивающейся инновационной политики, которая опирается на знания экономики [13, с. 66].

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что законодательство об инновациях в зарубежных странах направлено на создание благоприятной среды для развития взаимовыгодной кооперации между частным и государственным секторами, на обеспечение эффективности использования частным сектором плодов научных исследований и разработок, полученных при поддержке правительства, а также передачи технологий, полученных в ориентированных на конкретные цели исследованиях и разработках, посредством финансовой помощи либо в форме инвестиций в национальные лаборатории, их персонал и инфраструктуру [13, с. 67–68].

Если в данном контексте говорить о Республике Беларусь, то возникает вопрос о зрелости и готовности НИС к развитию инновационного ГЧП. Централизованная модель НИС Беларуси определяет специфику форм взаимодействия ее участников. На первый план выходит решение задачи по развитию участников НИС – университетов, бизнеса, государства – и правового регулирования их связей в рамках ГЧП.

Система ГЧП в инновационной сфере служит механизмом реализации цели эффективного и сбалансированного объединения субъектов НИС. Многие из опыта современного реформирования НИС США с использованием ИГЧП имеет значение для экономики [6, с. 322].

Проведенный анализ показывает тесную связь и взаимовлияние НИС и ГЧП. Правовое обеспечение ГЧП в инновационной сфере в том или ином государстве зависит от его политики и общей стратегии (модели) поддержки инновационной деятельности. Во многом это определяет НИС.

Совершенствование НИС в Республике Беларусь должно быть основано на принятии нормативных правовых актов, направленных на активизацию всех участников инновационной деятельности на принципах ГЧП. При этом формирование правовых основ ГЧП в сфере инновационной деятельности должно происходить с учетом особенностей ее осуществления и правового регулирования.

Библиографические ссылки

1. О Программе деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 5 апр. 2016 г., № 274 // Совет Министров Республики Беларусь : [сайт]. URL: http://www.government.by/upload/docs/pdp2016_2020.pdf (дата обращения: 05.03.2017).
2. О Государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 31 янв. 2017 г., № 31 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : [сайт]. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700031_1486414800.pdf (дата обращения: 25.02.2017).
3. О государственно-частном партнерстве : Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015 г., № 345-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : [сайт]. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11500345_1451595600.pdf (дата обращения: 03.03.2017).
4. О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 июля 2012 г., № 425-3, в ред. Закона Респ. Беларусь от 11.05.2016 г., № 364-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь : [сайт]. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200425> (дата обращения: 03.03.2017).
5. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ «О модельном Инновационном кодексе для государств – участников Содружества Независимых Государств» // Право Беларуси : [сайт]. URL: <https://www.lawbelarus.com/006743> (дата обращения: 17.01.2017).
6. Фролов А. В. Государственно-частное партнерство в инновационной экономике США : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.14. М., 2015.
7. Мамедов А. А. Инновационная деятельность в России: проблемы правового регулирования // *Налоги*. 2009. № 5. URL: <http://www.center-bereg.ru/l2110.html> (дата обращения: 17.02.2017).
8. Гарусова Л. Н., Климова Е. Ю. Инновационное развитие современного университета: опыт США // *Вестн. Владивосток. гос. ун-та экономики и сервиса*. 2013. № 4. С. 94–110.
9. Калинов В. Важнейшие условия формирования национальной инновационной системы в Российской Федерации // *Власть*. 2011. № 6. С. 69–71.
10. Волинкина М. В. Правовая модель регулирования инновационных отношений // *Инновации*. 2010. № 6. С. 43–48.
11. Законодательная основа инновационной деятельности в США. Информационно-аналитические материалы Государственной думы Российской Федерации // Государственная дума : [сайт]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4581/15937> (дата обращения: 17.02.2017).
12. Судариков А. Л., Грибов А. В. Государственно-частные партнерства в сфере науки, технологий и инноваций: зарубежный опыт // *Инновации*. 2012. № 7. С. 47–59.
13. Грибанов Д. В. Зарубежный опыт правового регулирования отношений в сфере инновационного развития // *Вестн. Тюмен. гос. ун-та*. 2011. № 3. С. 64–69.

References

1. Program of the Government of the Republic of Belarus for 2016–2020. Decree of the Council of Ministers of the Republic of Belarus, 5 April, 2016, No. 274. URL: http://www.government.by/upload/docs/pdp2016_2020.pdf (date of access: 05.03.2017) (in Russ.).
2. About the State Program of Innovative Development of the Republic of Belarus for 2016–2020. Decree of the President of the Republic of Belarus. Belarus, 31 January 2017, No. 31. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700031_1486414800.pdf (date of access: 25.02.2017) (in Russ.).
3. On public-private partnership. Law of the Republic of Belarus, 30 December, 2015, No. 345-3. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11500345_1451595600.pdf (date of access: 03.03.2017) (in Russ.).
4. On the state innovation policy and innovation activity in the Republic of Belarus. Law of the Republic of Belarus, 10 July, 2012, No. 425-3, as amended by the Law of the Republic of Kazakhstan. Belarus from 11.05.2016, № 364-3. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200425> (date of access: 03.03.2017) (in Russ.).
5. Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States «On the Model Innovation Code for the Member States of the Commonwealth of Independent States». URL: <https://www.lawbelarus.com/006743> (date of access: 17.01.2017) (in Russ.).
6. Frolov A. V. [Public-Private Partnership in the US Innovation Economy] : Dissertations Doct. econ. of sciences: 08.00.14. Moscow, 2015 (in Russ.).
7. Mamedov A. A. [Innovative activity in Russia: problems of legal regulation]. *Nalogi*. 2009. No. 5. URL: <http://www.center-bereg.ru/l2110.html> (date of access: 17.02.2017) (in Russ.).
8. Garusova L. N., Klimova E. Y. [Innovative development of a modern university: the US experience]. *Vestnik Vladivost. Gos. Univ. ekonomiki i serv.* 2013. No. 4. P. 94–110 (in Russ.).
9. Kalinov V. [The most important conditions for the formation of a national innovation system in the Russian Federation]. *Vlast*. 2011. No. 6. P. 69–71 (in Russ.).
10. Volinkina M. V. [Legal model of innovation relations regulation]. *Innovacii*. 2010. No. 6. P. 43–48 (in Russ.).
11. The legislative basis of innovation in the United States. Information and analytical materials of the State Duma of the Russian Federation. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4581/15937> (date of access: 17.02.2017) (in Russ.).
12. Sudarikov A. L., Gribovski A. V. [Public-private partnerships in the field of science, technology and innovation: foreign experience]. *Innovacii*. 2012. No. 7. P. 47–59 (in Russ.).
13. Gribanov D. V. [Foreign experience of legal regulation of relations in the sphere of innovative development]. *Vestnik Tumenskogo Gos. Univ.* 2011. No. 3. P. 64–69 (in Russ.).