

УДК 346.5

**І.А. ШУМІЛО**, канд. юрид. наук, доц., Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Ключові слова:** *нормативно-правове забезпечення, регіональна інноваційна політика*

Однією з істотних перешкод структурних зрушень в інноваційній сфері України є не-ефективна регіональна політика. У виступах голови Державного агентства з інвестицій та інновацій неодноразово підкреслювалося, що цільові заходи з активізації інноваційного розвитку на рівні держави істотно гальмуються при переході на нижчі рівні ієрархії управління економіки [1]. Причинами цього явища, на думку дослідників, є не лише брак фінансування, але й домінування у регіонах коротко-строкових кон'юнктурних пріоритетів, фахова невідповідність місцевих органів влади до стратегічного програмування інноваційного розвитку, визначаються також інші політичні та економічні чинники, автори звертають увагу і на відсутність належних правових механізмів розв'язання проблеми [2, с.14].

Деякі аспекти регіональної інноваційної політики були предметом дослідження в роботах В.М. Гейця, В.П. Семиноженка, Д.М. Степченко та інших авторів, але комплексного аналізу цієї проблеми з точки зору правового забезпечення поки не здійснено. Тому мета даної статті полягає в огляді чинного законодавства, що впливає на реалізацію регіональної інноваційної політики, вивченні сучасних правових засобів, які застосовуються в розвинутих країнах та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення вітчизняної законотворчої практики. Її новизна полягає в висновках щодо потреби вдосконалення законодавства.

Таким чином, аналіз чинного законодавства України у цій сфері та практика його застосування показує, що за останні роки сталися певні позитивні зміни, відбувається збільшення масиву інноваційного законодавства на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Правове регулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні здійснюється багатьма нормативними актами, серед яких можна виокремити такі групи:

1) документи програмного характеру (стратегії, концепції, програми) загальнодержавного, галузевого та регіонального рівнів;

2) закони України, які передбачають компетенцію місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у галузі інноваційної діяльності;

3) підзаконні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, що регулюють окремі питання реалізації регіональних інноваційних проектів, створення місцевої інноваційної інфраструктури, подання звітності тощо;

4) рішення та розпорядження місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі інноваційної діяльності.

Регіональний аспект інноваційної політики, як такий, лише нещодавно почав виокремлюватися у програмних та концептуальних актах, наприклад, у такому базовому документі, як Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій [3]; питання регіонів окремо не розглядаються, висвітлюється лише національний та галузевий рівень інноваційної діяльності, тому серед останніх документів *першої групи* можна виокремити такі:

1. *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015* [4], визначає пріоритетним напрямом підвищення конкурентоспроможності регіону «реструктуризацію економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі». Відмінною рисою цього документу є те, що державна підтримка у вигляді збільшення обсягу інвестицій в

окремі галузі економіки та реалізації інновацій сфокусована на двох основних видах регіонів - тих, де «необхідно реструктурувати традиційні галузі з критично високим рівнем зношеності основного капіталу та наявністю ризиків виникнення техногенних катастроф національного масштабу», а також «регіонах, які мають досвід роботи із створення наукоємних та високотехнологічних продуктів». У цих регіонах держава сприятиме інноваційному розвитку та забезпечуватиме проведення досліджень і розробок з використанням останніх науково-технічних досягнень шляхом: проведення конкурсів вітчизняних інновацій та венчурних ярмарків з метою забезпечення інвестування насамперед найбільш перспективних інноваційних проектів; збільшення обсягів державного замовлення на підготовку кадрів для інноваційного підприємництва, зокрема інноваційних менеджерів та фахівців з венчурного інвестування та ін.

2. *Державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки* [5] передбачає на регіональному рівні:

- створення 10 регіональних контактних пунктів із співпраці з країнами-членами ЄС та іншими країнами у сфері науки і технологій;

- утворення за участю регіональних центрів інноваційного розвитку в установах, які проводять дослідження, спеціальних структурних підрозділів, призначених для проведення моніторингу результатів наукових досліджень, впровадження їх на ринок інтелектуальної власності, сприяння пошуку інвесторів або організації малих інноваційних підприємств та утримання цих підрозділів;

- створення інфраструктури фінансового забезпечення інноваційної діяльності - утворення в регіонах комунальних спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ.

3. *Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інновацій-*

*ного розвитку економіки* [6] передбачає створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки, здійснюється на базі Українського інституту науково-технічної та економічної інформації МОН і регіональних центрів науково-технічної та економічної інформації, що здатні забезпечити інформаційно-аналітичну, методичну, організаційну підтримку розвитку інноваційної діяльності та реалізації державної інноваційної політики.

4. *Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки* [7] передбачає утворення науково-навчальних центрів за участю університетів і наукових установ Національної та галузевих академій у регіонах з високим науковим потенціалом.

5. Прийняття протягом 2006-2008 на загальнодержавному рівні зазначених програмних документів значно вплинуло на нормотворчу діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування Програми науково-технічного розвитку на період до 2020 року затверджено у Донецькій, Дніпропетровській та Житомирській областях та м. Києві, активні підготовчі роботи до створення програми здійснюються в Харківській області (розпорядження Харківської ОДА № 381 від 04.07.2008 року «Про забезпечення інноваційного розвитку області») та інших регіонах<sup>1</sup>.

*Друга група* нормативних актів, що створюють засади реалізації регіональної інноваційної політики – це закони України.

1. *Закон України «Про місцеві державні адміністрації»* від 09.04.1999 р. [8] у п.5 ст.19 та п.2 ст.22 встановлює одним з основних завдань місцевих державних адміністрацій у галузі управління майном, приватизації та підприємництва - надання допомоги під-

<sup>1</sup> Інформація офіційних сайтів облдержадміністрацій:  
[www.adm.dp.ua](http://www.adm.dp.ua); [www.donoda.gov.ua](http://www.donoda.gov.ua);  
[www.zhitomir-region.gov.ua](http://www.zhitomir-region.gov.ua); [www.kyiv-obl.gov.ua](http://www.kyiv-obl.gov.ua);  
[www.kharkivoda.gov.ua](http://www.kharkivoda.gov.ua).

приємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, а також наділяє ці органи повноваженнями по сприянню розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечення охорони прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків.

*Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* від 21.05.1997 р. [9] формально визначає галузеву та предметну компетенцію місцевих рад щодо об'єктів комунальної власності (ст.26), у тому числі закладів освіти (ст.32), але більшість повноважень, що мають безпосередній вплив на активізацію інноваційної діяльності делегуються місцевим державним адміністраціям (ст.44).

2. *Закон України «Про інноваційну діяльність»* від 04.07.2002 р. [10] у ст.10 встановлює майже однакові повноваження у цій галузі як для місцевих державних адміністрацій, так і для виконавчих органів місцевого самоврядування, а саме, вони однаково: розробляють проекти регіональних інноваційних програм і подають їх для затвердження відповідним радам; вживають заходів щодо виконання регіональних інноваційних програм; сприяють інноваційній діяльності у своєму регіоні і створенню сучасної інфраструктури у цій сфері; залучають підприємства, установи і організації, розташовані на підпорядкованій їм території, за їх згодою, до розв'язання проблем інноваційного розвитку регіонів тощо.

3. *Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»* від 14.09.2006 р. [11] у ст.3 відносить до суб'єктів трансферу технологій «центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (далі - уповноважений орган), а також інші центральні та місцеві органи вико-

навчої влади, органи місцевого самоврядування, які беруть участь у закупівлі, передачі та/або використанні технологій». У ст.8 визначені місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад у сфері трансферу технологій, які:

- розробляють проекти регіональних та місцевих програм технологічного переоснащення підприємств, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, та подають їх на затвердження Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним і районним радам;

- створюють сприятливі умови для розробки та використання відповідних технологій;

- сприяють створенню регіональних баз даних про технології та їх складові, забезпечують розповсюдження інформації про технологічні потреби регіону;

- беруть участь у міжнародному технологічному співробітництві, сприяють залученню іноземних інвестицій для технологічного переоснащення підприємств регіону;

- у межах передбачених коштів відповідного бюджету фінансують дослідження та розробки з розв'язання проблем технологічного переоснащення підприємств регіону.

До цих основних законодавчих актів можна додати ще декілька, в яких «вкраплено» окремі повноваження органів місцевої влади щодо інноваційної діяльності, такі як *Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»* [12] в редакції від 01.12.1998 р. та деякі інші.

Аналіз наведених вище нормативних актів свідчить, що законодавче визначення повноважень місцевих органів влади не відзначається чітким розподілом, наявне дублювання, неузгодженість понять, спостерігається «конкуренція компетенцій» та інші недоліки, на що постійно звертають увагу у своїх дослідженнях науковці [13]. Все це породжує безвідповідальність і відсутність продуманих та обґрунтованих ініціатив місцевих органів публічної влади в галузі створення регіональних інноваційних систем.

Третя група нормативних документів, до якої відносяться - підзаконні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, що регулюють окремі питання реалізації регіональних інноваційних проектів достатньо велика за обсягом. Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки, Державне агентство з інвестицій та інновацій, галузеві міністерства, відомства у своїх документах визначають загальні функції окремих місцевих органів виконавчої влади щодо здійснення інноваційної діяльності, порядку формування регіональної інфраструктури, визначають види прямої та непрямой підтримки інновацій, пільгові механізми тощо. Тому ми акцентуємо увагу лише на найбільш актуальному на сьогодні регіональному процесі.

На підставі розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання утворення регіональних центрів інноваційного розвитку» від 03.05.2007 року за № 255-р, Державним агентством України з інвестицій та інновацій утворено мережу регіональних інноваційних центрів. Ці суб'єкти є державними бюджетними установами, що діють з метою забезпечення інформаційно-аналітичної, методичної, організаційної та іншої підтримки інноваційного розвитку окремих регіонів України. Основні завдання регіональних центрів інноваційного розвитку полягатимуть у проведенні аналізу інноваційного потенціалу та забезпеченні наукової та іншої підтримки впровадження програм і проектів інноваційного розвитку відповідних регіонів, у тому числі через механізм програмно-цільового фінансування відповідно до законодавства на конкурсній основі науково-технічних програм і окремих розробок, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки. Дані установи знаходяться у підпорядкуванні Держінвестицій України.

Аналіз положення про «Південно-західний регіональний центр інноваційного розвитку» [14], розташований у м. Харкові, показує, що діяльність таких установ за своєю сутністю має бути інформаційно-аналітичною та координаційною; вони також

мають право проводити попередню експертизу інноваційних проектів, надавати консалтингові послуги а також здійснювати «через програмно-цільовий механізм на конкурсній основі фінансування проведення найважливіших прикладних науково-технічних розробок, які виконуються за державним замовленням, та проектів, у тому числі тих, що виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва».

Таким чином, новостворені заклади покликані реалізовувати урядову інноваційну політику, впливати на розподіл коштів державного бюджету з урахуванням особливостей регіону, положенням не передбачається залучення до процесу прийняття рішень даними установами ні представників органів місцевого самоврядування, ні регіональних наукових установ, ні громадських організацій чи представників бізнесу, тобто, зберігаються традиційні засади формування структур, подібні до яких функціонували і раніше.

В урядових програмних документах останніх років, що стосуються інноваційної діяльності, постійно наголошується на необхідності наближення законодавства України до законодавства ЄС, врахування величезного досвіду розвинутих країн щодо створення правових механізмів регіональних інноваційних систем. Але, на жаль, законотворча практика поки що не достатньо наближує нашу державу до країн ЄС. У якості прикладу, зупинимось на двох ключових моментах.

1. Як було показано вище, одним із головних суб'єктів, що має активізувати інноваційну діяльність в регіонах України, будуть регіональні центри інноваційного розвитку – державні бюджетні установи. Натомість в країнах ЄС та США досить поширена та отримала залужене визнання діяльність *агентств регіонального розвитку*, які вважаються «інституційним феноменом 80-90-х років ХХ століття». Ці агенції виконують функцію посередника між територіальними громадами, підприємцями та стратегічними намірами влади щодо економічного розвитку територій, насамперед шляхом формування

регіональних інноваційних систем. У кожній державі подібні установи мають свої особливості, зумовлені управлінськими традиціями та специфікою розвитку, вони можуть створюватися у вигляді спільних державно-приватних підприємств чи організацій, некомерційних організацій, асоційованих об'єднань органів місцевого самоврядування, громадськості та бізнесу тощо. Такі організації створюються, як правило, на засадах партнерства і обов'язково мають інституційний та фінансовий зв'язок із державою, але відзначаються автономністю своєї поточної діяльності, нейтральним та неполітичним характером функціонування. Окремі види та форми діяльності таких суб'єктів добре досліджені в Україні фахівцями Київського Центру Інституту Схід-Захід, в рамках проекту, що фінансувався фондом Чарльза Стюарта Мотта у 2001 році [15]. Проте висновки та рекомендації науковців не були використані у нормотворчій практиці.

2. Другий, на наш погляд, ключовий момент полягає у тому, що сьогодні правові пріоритети регулювання інноваційної діяльності у світі значно змінилися і відрізняються від тих, що панували наприкінці минулого століття. Протягом тривалого часу вважалося, що у кожній країні існують специфічні організаційно-правові форми та інституції, що забезпечують здійснення інноваційної діяльності, виокремлювалися американська, британська, французька, італійсько-скандинавська та інші інноваційні системи. Проте невпинний вплив процесів глобалізації науково-технічних та інших факторів економічного розвитку значно знижує важливість національних відмінностей. Все більше науковців схиляються до думки, що сьогодні ідентифікуються дві основні тенденції: інноваційні процеси стають дедалі все більш транснаціональними, з одного боку, та виникнення регіональних інноваційних мереж з іншого боку.

В умовах глобалізації саме регіон стає найбільш природною економічною одиницею, і конкурентні переваги регіонів ство-

рюються сьогодні цілеспрямовано, шляхом утворення так званих «інноваційних кластерів»<sup>2</sup>. Прикладом успішної реалізації такої регіональної політики в ЄС є регіональне законодавство провінції Емілія-Романія в Італії, Баден-Вюртембергу в Німеччині, Каталонії в Іспанії, де структура економіки характеризується існуванням взаємозалежних галузей, що використовують традиційні професійні навички населення, мережу соціальних контактів. У кластерний ланцюг, як правило, входять місцеві університети, науково-дослідницькі центри, технополіси тощо [16].

Для нашої держави поняття кластерів не є новим, адже за своєю економічною сутністю це - територіально-виробничі комплекси, які формувалися в Україні (близько 50 ТВК) та колишньому СРСР ще за часів планової економіки, тому розвиток цього напрямку уявляється достатньо перспективним. Поняття «кластер» починає з'являтися у вітчизняному інноваційному законодавстві. Наприклад, у Концепції Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008-2012 роки» [17] зазначається, що виконання Програми дасть змогу «забезпечити розвиток мережі нових елементів інноваційної інфраструктури (інноваційних центрів, центрів трансферу технологій, наукових парків, *регіональних інноваційних кластерів*, інноваційних бізнес-інкубаторів, банків технологічної інформації тощо). Передбачається створити близько 335 таких елементів, завдяки чому буде створено понад 10 тис. нових робочих місць для висококваліфікованих фахівців». Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [4] передбачає створення «*науково-виробничих кластерів*» у м. Києві, Київській та Львівській областях, вживається воно й в інших програмних документах, хоча

<sup>2</sup> Поняття «кластер» було запропоноване лауреатом Нобелівської премії відомим економістом Майклом Портером, який визначав його як мережу вертикально інтегрованих підприємств та організацій, які виробляють конкурентоспроможні товари та послуги, використовуючи внутрішні ресурси регіону.

юридичного визначення даного поняття поки не запропоновано і дані норми носять суто декларативний характер, не підкріплені конкретними механізмами реалізації.

Отже досвід розвинутих країн показує, що належне регулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні сьогодні має дуже велике значення, розроблено чимало організаційно-правових механізмів, здатних у короткі терміни забезпечити потужні інноваційні зрушення.

У чинному законодавстві України поступово запроваджується сучасна інноваційна термінологія, але поки на рівні концептуально-програмних документів. Виконання чисельних програм по створенню регіональних інноваційних систем, інноваційно-територіальних кластерів значно ускладнюється гальмуванням процесів адміністративної реформи в Україні. Неможливо запровадити сучасні правові інститути при збереженні застарілої системи публічної влади на місцях. Місцеве самоврядування в Україні запроваджене лише на низовому територіальному рівні – села, селища, міста, на регіональному рівні продовжує існувати система прямого державного управління; характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призводить до виникнення «конкуренції компетенцій»; органи місцевого самоврядування сьогодні обмежені у праві самостійно визначати свої владні адміністративні структури, вони практично вичерпно перелічені у згаданому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; однією з головних проблем лишається нереалізованість принципу фінансової автономії місцевого самоврядування.

Отже, передумовою створення ефективних регіональних інноваційних систем в Україні, які би відповідали вимогам сучасності, є проведення повноцінної адміністративної реформи у відповідності до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася наша держава.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Тези виступу Голови Державного агентства України з інвестицій та інновацій Віктора Івченка на урочистому засіданні з нагоди відкриття Північно-західного регіонального центру інноваційного розвитку у м. Луцьк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.in.gov.ua/index5.php.htm](http://www.in.gov.ua/index5.php.htm). - 06.07.2007.
2. Микитюк П. Стратегія регіональної інноваційної політики / П. Микитюк // Наукові записки. - 2005. –Вип. 14.
3. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій» : від 29.07.2002 р., № 224 // ВВР України. - 2004. - № 32. - Ст. 384.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року» : від 21.07.2006 р., № 1001 // Офіційний вісник України. - 2006. - № 30. - Ст. 2132.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки» : від 14.05.2008 р., № 447 // Офіційний вісник України. - 2008. – № 36. - Ст. 1201.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки» : від 07.05.2008 р., № 439 // Офіційний вісник України. - 2008. – № 34. - Ст. 1150.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки» : від 19.09.2007 р., № 1155 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 72. - Ст. 2708.
8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р. // ВВР України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. // ВВР України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

10. Закон України «Про інноваційну діяльність» : від 04.07.2002 р. // ВВР України. - 2002. - № 36. - Ст. 266.

11. Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» : від 14.09.2006 р. // ВВР України. - 2006. - № 45. - Ст. 434.

12. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» : від 01.12. 1998 р. // ВВР України. - 1999. - № 2-3. - Ст. 20.

13. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. - Х., 2004.

14. Наказом Держінвестицій України «Положення про «Південно-західний регіо-

нальний центр інноваційного розвитку» : від 06.06.2007 р. № 54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ua&get=55&law\\_id=97](http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ua&get=55&law_id=97).

15. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка. – Київ, 2004. - 244 с.

16. Мингалева Ж. Кластеры и формирование структуры региона / Ж. Мингалева, С. Ткачева // Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - № 5. - С. 97-101.

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008-2012 роки» : від 06.06.2007 р., № 381-р // Офіційний вісник України. - 2007. - № 43. - Ст. 1726.

*Шуміло І. А. Проблеми нормативно-правового забезпечення регіональної інноваційної політики / І. А. Шуміло // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 544-550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08siarip.pdf>*

Наголошується на невідповідності існуючої національної нормативно-правової бази сучасним вимогам, неврахуванні нормотворчого досвіду розвинутих країн щодо створення ефективних організаційно-правових механізмів інноваційної діяльності в регіонах.

\*\*\*

*Шумило И.А. Проблемы нормативно-правового обеспечения региональной инновационной политики*

Делается ударение на несоответствии существующей национальной нормативно-правовой базы современным требованиям, неучете нормотворческого опыта развитых стран в отношении создания эффективных организационно-правовых механизмов инновационной деятельности в регионах.

\*\*\*

*SHumilo I.A. Problem of normative-legal maintenance of a regional innovational policy*

It is emphasized on discrepancy of existing national normative-legal base to modern requirements, misrule-making experience of the advanced countries concerning creation of effective organizational-legal mechanisms of innovational activity in regions.