

УДК 340.111.5

**Безносик А.О.**

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Анотація. Формування потужних і самодостатніх територіальних громад, в контексті реформування місцевого самоврядування має спиратися на принципово нові та сучасні підходи до управління та механізми його здійснення, ефективні та дієві організаційно-правову, фінансову, кадрову та матеріально-технічну бази. І в першу чергу, нова дієва стратегія соціально-економічного розвитку територіальних громад повинна ґрунтуватися на ефективному законодавстві, яке б сприяло формуванню нових елементів децентралізації системи влади, нових моделей спільного розвитку підприємств та організацій, корпоративної економіки, створенню системи фінансування та належної матеріально-технічної бази, впровадженню інноваційних технологій у діяльність територіальних громад.*

*Ключові слова: інноваційна політика, законодавство, правове поле, соціальні стандарти, територіальна громада, розвиток, механізми управління.*

*Аннотация. Формирование мощных и самодостаточных территориальных общин, в контексте реформирования местного самоуправления должна опираться на принципиально новые и современные подходы к управлению и механизмы его осуществления, эффективные и действенные организационную - правовую, финансовую, кадровую и материально - техническую базы. И в первую очередь, новая действенная стратегия социально - экономического развития территориальных общин должна основываться на эффективном законодательстве, которое бы способствовало формированию новых элементов децентрализации системы власти, новых моделей общего развития предприятий и организаций, корпоративной экономики, созданию системы финансирования и надлежащей материально - технической базы, внедрению инновационных технологий в деятельность территориальных громад.*

*Ключевые слова: инновационная политика, законодательство, правовое поле, социальные стандарты, территориальная община, развитие, механизмы управления.*

*Annotation. Forming powerful and self-sufficient local communities in the context of local government reform should be based on a fundamentally new and modern management approaches and mechanisms for its implementation, effective and efficient organizational, legal, financial, human, material and technical base. First and foremost, the new effective strategy of socio-economic development of local communities must be based on effective laws, which would contribute to the formation of new elements of decentralization of power, new models of common development of enterprises and organizations, corporate economy, creation of adequate funding and logistics, introduction of innovative technologies in the activities of local hromad.*

*Keywords: innovation policy, laws, legal framework, social standards, local community, development, management mechanisms.*

Вирішення накопичених в м. Києві та по всій Україні системних соціально-економічних проблем вимагає інноваційних підходів, оновлення механізмів та інструментів стимулювання розвитку окремих міст та цілих регіонів, запровадження на їх основі дієвих управлінських рішень. Невід'ємною складовою інноваційного розвитку є наявність державної політики та законодавства, спрямованого на стимулювання інноваційних процесів і в економічній сфері, і у суспільстві в цілому.

За роки незалежності України було прийнято низку Законів щодо інноваційного розвитку економіки держави. Проте реального втілення в дію означених у них механізмів не відбулося, що зумовило прийняття наприкінці 2011 р. нової редакції Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні». Цим законодавчим актом були визначені сім сучасних науково- й економічно обґрунтованих стратегічних пріоритетних напрямів запровадження інноваційної діяльності в державі на 2011-2021 рр. Перш за все вони спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг і збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних і світових науково-технічних досягнень. Стратегічними пріоритетними напрями інноваційної діяльності в Україні протягом 2013 р. залишаються: модернізація електростанцій; пошук та запровадження нових відновлюваних джерел енергії та ресурсозберігаючих технологій; використання машинобудування та приладобудування як основи високотехнологічного оновлення всіх галузей виробництва; розвиток високоякісної металургії, нанотехнологій, мікроелектроніки та інформаційної технології і телекомунікації; вдосконалення хімічних технологій, винахід нових матеріалів та розвиток біотехнологій; високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості; удосконалення транспортної інфраструктури (будівництво і реконструкція автошляхів місцевого та регіонального значення, мостів та метрополітену); охорона і оздоровлення людини та навколишнього середовища; розвиток інноваційної культури суспільства.

На сьогодні правова система України містить велику кількість законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в інноваційній сфері. Інноваційні процеси в Україні стимулюють понад 120 нормативно-правових актів, серед яких більшість непрофільних, зокрема основна роль відводиться законам України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (1999 р.), «Про інноваційну діяльність» (2002 р.), «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» (2003 р.), «Про інвестиційну діяльність» (1991 р.), «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.), «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (2001 р.), «Про державні цільові програми» (2004 р.), «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» (2006 р.),

«Про наукові парки» (2009 р.), «Про державно-приватне партнерство» (2010 р.), «Про індустриальні парки» (2012 р.) та інші.

Державне регулювання в інноваційній сфері також здійснюється за допомогою значної кількості указів Президента України, постанов Верховної Ради України та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Серед них особливу роль відіграють: Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 12.03.2013 р. за № 128/2013; Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів» від 21.10.2010 р. за № 2632-VI; Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012-2016 роки» від 12.03.2012 за № 294, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» від 14.05.2008 р. за № 447 тощо.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що створене правове поле в інноваційній сфері розкриває широкі можливості для досягнення певних позитивних результатів. Зокрема, базові закони України «Про інноваційну діяльність» та «Про спеціальний режим інноваційної та інвестиційної діяльності технологічних парків» надають суттєві пільги підприємствам, що займаються інноваційною діяльністю. Йдеться про податок на додану вартість, податок на прибуток підприємства, звільнення від ввізного мита при імпорті обладнання. Останній закон, зокрема визначив правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності таких технологічних парків у м. Києві, як «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка», «Інститут електрозварювання імені Є.О.Патона», «Інститут технічної теплофізики», «Київська політехніка», «Інтелектуальні інформаційні технології» тощо.

Непрофільне законодавство, що поширюється на інноваційні процеси в Україні, в області науки і техніки, трансферу та створення і залучення інвестицій, сьогодні, особливо в умовах гострої економічної кризи в країні, має відігравати фундаментальну роль у подоланні проблем місцевого, регіонального та державного інноваційного розвитку в Україні. Оскільки інвестиційна внутрішня і зовнішня політика держави спрямована на економічне зростання цілих регіонів країни та підвищення соціальних стандартів життя. Поряд із впливом інвестицій на рівень інноваційної діяльності, слід відмітити і трансфер високоякісних іноземних технологій у міста та села, цілі регіони України, що може справити сильний позитивний ефект у вигляді створення нових робочих місць, збереження або очищення

навколишнього середовища, оскільки більшість західних технологій вже орієнтовані на екологічно безпечне використання.

Окрім вищевикладених законів та підзаконних актів інноваційна діяльність стосовно розвитку територіальної громади м. Києва частково відображена у Статуті територіальної громади міста Києва від 2002 р., Концепції стратегічного розвитку Києва до 2025 року від 2011 р. та у програмах економічного і соціального розвитку м. Києва, що затверджуються, щороку, рішеннями Київської міської ради. Остання програма була затверджена у 2013 р.

Не дивлячись на те, що традиція прийняття статутів територіальних громад міст, сіл та селищ була запроваджена ще у 1998 р., з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей при здійсненні місцевого самоврядування і зробила статут важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, необхідним елементом правової основи муніципальної демократії; прийняття щорічних програм економічного і соціального розвитку м. Києва, – передбачають мільярди коштів на будівництво та реконструкцію адміністративних та соціальних будівель, автомобільних та інших доріг, транспортних розв'язок, прокладання нових каналізацій, будівництво пішохідів та прокладання велосипедних доріжок, а також комплекс робіт, спрямованих на впорядкування благоустрою столиці; на реалізацію Концепції стратегічного розвитку Києва до 2025 року заплановано залучити 400 млрд. грн. інвестицій, що передбачає значне зростання житлового будівництва, зелених зон, розширення транспортної мережі, інженерії, – 80 % запланованого залишається на папері.

Реалізовувати такі проекти, як показав час, досить складно, і навіть для одного міста, оскільки вимагає чіткого та раціонального планування кожного з етапів програми, нових, прогресивних, підходів розвитку міста, регіонів та соціально-економічного простору всієї України, висококваліфікованого кадрового потенціалу, постійної координації дій територіальних громад з посадовими особами та органами місцевого самоврядування і виконавчої влади та розмежування їхньої компетенції, адекватної і гнучкої правової бази і наявності безумовно коштів, яких, навіть не вистачає, щороку, на прийняття бюджету країни.

З огляду на вищевикладене та з урахуванням соціально-економічних проблем, що поглинули м. Київ і решта міст, сіл та регіонів України, неефективних та чітко невизначених способів та механізмів управління на місцях, недосконалість національного законодавства в сфері місцевого самоврядування, призвели до порушення прав на самостійний та самодостатній розвиток територіальних громад, проголошених у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування і як наслідок погіршення умов життя громадян України. Як вже було відзначено вище, причини цієї кризи носять багатоплановий характер. Тому з метою подолання негативних перешкод розвитку місцевого

самоврядування необхідно виробити та реалізувати таку модель місцевого та регіонального розвитку, яка б створила умови для збалансованого та динамічного розвитку усіх інститутів місцевого самоврядування і в першу чергу, територіальних громад міст та сіл України. І в повній мірі відповідає б європейським стандартам та принципам організації та здійснення місцевої влади.

На наш погляд формування потужних і самодостатніх територіальних громад, в контексті реформування місцевого самоврядування має спиратися на принципово нові та сучасні підходи до управління та механізми його здійснення, ефективні та дієві організаційно-правову, фінансову, кадрову та матеріально-технічну бази. І в першу чергу, нова дієва стратегія соціально-економічного розвитку територіальних громад повинна ґрунтуватися на ефективному законодавстві, яке б сприяло формуванню нових елементів децентралізації системи влади, нових моделей спільного розвитку підприємств та організацій, корпоративної економіки, створенню системи фінансування та належної матеріально-технічної бази, впровадженню інноваційних технологій у діяльність територіальних громад.

На сьогодні налічується понад трьох тисяч нормативних актів та 700 законів, що регулюють або пов'язані із сферою місцевого самоврядування. Виникає проблема з їх узгодженням між собою та приведення до сучасних вимог, оскільки половина з них прийнята ще протягом 1992-2002 рр. Тому кроком уперед може стати прийняття єдиного кодифікованого акту, що об'єднав би усі найважливіші норми та змінив та скасував застарілі. Законотворчий процес у сфері місцевого самоврядування потребує також прийняття нових законів та інших нормативних актів. Наприклад, про розмежування компетенції виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій, про фінансування органів місцевого самоврядування, про комунальну власність, про території пріоритетного розвитку, про соціальне замовлення тощо.

Із поступовим розширенням сфери діяльності територіальних громад, їх функцій та повноважень особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового забезпечення муніципальних структур та їхньої оплати праці.

Особливий інтерес викликає запровадження нового інституту місцевого самоврядування – уповноваженого з прав територіальної громади, що успішно функціонує за кордоном. Так, у кожній політико-територіальній одиниці Італії діє інститут омбудсмана – громадського захисника. У Голландії такі інститути розглядають скарги на поліцію, органи місцевого самоврядування тощо. Аналогічний досвід має Російська Федерація, де створюються регіональні уповноважені на рівні суб'єктів федерацій та органів місцевого самоврядування. В Україні, єдиним омбудсманом в державі є Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Посади громадського захисника на місцевому рівні не передбачено, хоча

це не стало перешкодою для спроб окремих територіальних громад ввести таку посаду, але відповідні положення залишаються декларативними через відсутність державного сприяння та відсутності механізмів їх реалізації. Введення в українську практику місцевого самоврядування такої інновації, як інституту міського омбудсмана з прав людини, закріплення його на законодавчому рівні, дозволить ефективніше захищати права і свободи людини і громадянина, і наблизить українське суспільство до громадянського.

Окремого нормативного забезпечення потребує питання інформування населення про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій. На жаль, не всі органи місцевого самоврядування мають власні засоби інформації. Широке інформування населення про заходи, що заплановані чи здійснюються органами місцевої влади, ще не стало правилом на місцевому рівні.

Економічну основу місцевого самоврядування повинна складати комунальна (муніципальна) власність, включаючи нерухомість, природні, земельні і фінансові ресурси. Комунальна власність, охоплюючи широку мережу об'єктів як господарського, так і соціально-побутового призначення, є однією з найважливіших складової місцевої економіки. Від рівня розвитку комунальної власності, доцільності її використання, залежить якість життя місцевого населення. Конституція України передбачає існування комунальної власності, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право комунальної власності, що належить територіальній громаді, яка може реалізовувати його самостійно або через органи місцевого самоврядування. Проте реалії сьогодення свідчать, що значною мірою, вказане право реалізується лише опосередковано, через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада ще не стала повноправним і відповідальним суб'єктом володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Це обумовлено тим, що приватизація загальнодержавної власності в комунальну не призвела до появи хазяїв. Навпаки, багато крупних виробничо-господарських комплексів зазнали роздроблення на окремі невеликі підприємства, особливо в торгівлі, будівництві, сільському господарстві, на транспорті, що знизило ефективність муніципального управління. Багато із територіальних громад не можуть самостійно і стійко функціонувати, оскільки у своєму бюджеті мають лише 50 % власних доходів. Тому, проблема пошуків нових шляхів формування комунальної власності, як невід'ємної складової розвитку територіальної громади, залишається актуальною.

Необхідно створити муніципальну фінансову структуру та перейти від адміністративно-централізованого управління виробництвом до регульованого ринкового. Власні кошти громад повинні бути «локалізованими», що створить умови для фінансової незалежності та самостійності діяльності територіальних громад. У зв'язку з цим необхідно

розвивати інноваційні форми економічної організації територіальних громад (корпоративні структури управління виробництвом, кластери), комунальних банків, страхових компаній, пенсійних фондів тощо. До речі, залучення інвесторів для багатьох територіальних громад ускладнюється через, саме, фінансову неспроможність дрібних суб'єктів господарювання. Тому формування у муніципальних утвореннях великих фінансових виробничо-соціальних об'єднань із збереженням юридичної і економічної самостійності учасників дозволить значною мірою вирішити проблему інвестування нових проектів розвитку громади.

Спираючись на положення Європейської Хартії про місцеве самоврядування, слід допустити територіальні громади до національного ринку позичкового капіталу, в тому числі до приватних ресурсів, сприяти активізації їх участі у формуванні й роботі фондового ринку. Потенційними джерелами фінансування місцевих територіальних громад можуть бути дотації, субсидії і субвенції та інші джерела фінансування в умовах ринкових відносин.

Одним із потенційних шляхів прискорення розвитку територіальних громад може бути розвиток мережі регіональних агентств розвитку. Головне завдання яких має полягати у: переведенні наявних на місцевому рівні проблем у комерційні проекти; координації дій органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та представників бізнесу; встановленні міжнародних зв'язків; надання фінансової допомоги та розвитку інфраструктури; менеджменту та навчання і перепідготовки кадрів тощо. Агентства регіонального розвитку, що діють нині, переважно створені і діють як громадські організації відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян».

*Використані джерела інформації:*

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С.280.
2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. - № 77. – Ст.2841.
3. Законодавство України у сфері інноваційної діяльності: Зб. законодав. актів. За станом на 1 березня 2005 р. / Упоряд. Г.О. Андрощук, М.В. Гаман: Верховна Рада України. – Офіційне видання. – К.: Парл. вид-во, 2005. -136 с.
4. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 40. – Ст.363; Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 36. – Ст.266; Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 19-20. – Ст.166; Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 47. – Ст.646; Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 25. – Ст.195; Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної

- Ради України. – 2001. - № 48. – Ст.253; Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 25. – Ст.352; Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій: Закон України від 14.09.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 45. – Ст.434; Про наукові парки: Закон України від 25.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. - № 51. – Ст.757; Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 40. – Ст.524; Про індустріальні парки: Закон України від 21.06.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. - № 59. – Ст.2365.
5. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2013 р. за № 128/2013 // Урядовий кур'єр від 20.03.2013 р., № 52; Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізації цих викликів»: Постанова Верховної Ради України від 21.10.2010 р. за № 2632-VI // Голос України від 06.11.2010 р., № 208; Про деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012-2016 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2012 за № 294 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 39. – Ст.1457; Про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури»: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. за № 447 // Урядовий кур'єр від 11.06.2008 р., № 106.
  6. Дегтяр А., Крюков О. Правове забезпечення державного регулювання інновацій в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http// www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).
  7. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, перспективи: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 08.05.2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  8. Статут територіальної громади міста Києва: затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. за № 371/1805 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http// www.kmr.gov.ua](http://www.kmr.gov.ua).; Концепція стратегічного розвитку Києва до 2025 року від 31 травня 2011 р. – 71 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua); Програма економічного і соціального розвитку м. Києва: затверджена рішенням Київської міської ради від 8 лютого 2013 р. за № 2/9059 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  9. Барановська Т. Правові аспекти розвитку територіальної громади // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1(24) . – 2009. – С.4.
  10. Лиска О. Вплив територіальних громад на процеси управління комунальною власністю: закордонний досвід // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http// www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).

*Рецензент: Чернега А.П., к. ю. н., доцент*