

**Keywords:** investments, investment relations, agriculture, subjects of investment legal relationship in agriculture sphere, the agrarian holding companies (agroholdings)

УДК 352.075.1(477).001.76

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**М. О. Петришина,**

*канд.юрид. наук., асистент кафедри державного  
будівництва Національного університету  
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

**А. В. Зінчук,**

*здобувач Науково-дослідного інституту  
державного будівництва і місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України*

*Стаття присвячена розгляду проблемних питань, пов'язаних із визначенням місця органів місцевого самоврядування у формуванні загальнодержавної інноваційної політики та з'ясуванням їх ролі у створенні передумов ефективного інноваційного розвитку регіонів, окремих територій та населених пунктів, що визначається ступенем їх фінансово-економічної спроможності та інноваційного потенціалу.*

**Ключові слова:** інновації, інноваційна діяльність, інноваційна політика, органи місцевого самоврядування, місцевий інноваційний потенціал.

Інновації є ключовим фактором побудови економіки знань і заможного майбутнього, а також важливою передумовою підвищення глобальної конкурентоспроможності економіки держави, поліпшення загальної економічної ефективності, забезпечення сталого зростання та високої якості життя, які є пріоритетними завданнями України. Останні набувають особливого значення в умовах потужного вітчизняного науково-технічного, інтелектуального та природного потенціалу.

Інноваційна модель розвитку і становлення інформаційного суспільства розглядається державою як один із способів виконання взятих на себе перед народом зобов'язань із підвищення якості життя населення, подолання технологічної кризи й забезпечення економічного зростання, поліпшення стану навколишнього середовища, гарантування безпеки, охорони територіальної цілісності й національного суверенітету [1, с. 28].

Водночас становлення інноваційної моделі розвитку економіки України – це завдання не лише економічної політики. Ідеться про фактичне поєднання політичних, гуманітарних, соціально-психологічних та інституційних передумов, які в комплексі здатні дати нові відчутні поштовхи трансформаційним процесам на інноваційних засадах [2, с. 12]. Сьогодні суто економічні параметри вже не дають об'єктивного уявлення про стан суспільства. Останні доповнюються такими показниками, які відбивають як соціальний, технологічний, демографічний, інституціональний і навіть культурний стан розвитку.

Проблемам розбудови економіки, орієнтованої на загальнодержавні, регіональні та місцеві інновації, присвячено велику кількість наукових праць, зокрема, таких учених, як Ю. Є. Атаманова, Я. В. Белінська, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, Г. І. Лазутін, В. І. Нежиборець, О. П. Орлюк, С. Ф. Ревуцький та інших [див., напр.: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9].

Мета цієї статті полягає у визначенні місця органів місцевого самоврядування у формуванні загальнодержавної інноваційної політики та з'ясуванні їх ролі у створенні передумов ефективного інноваційного розвитку регіонів, окремих територій та населених пунктів, яка визначається ступенем їх фінансово-економічної спроможності та інноваційного потенціалу.

Утвердження місцевого самоврядування в містах, селищах і селах нашої держави поступово змінює підходи до вирішення проблем місцевого життя. Органи самоврядування громад можуть і повинні вирішувати всі питання місцевого значення самостійно, під свою відповідальність, як це визначено Конституцією України [див. 10] і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [див. 11], і виходячи з інтересів місцевого населення, як передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування [див. 12].

В умовах децентралізації та раціоналізації чільне місце у формуванні інноваційної політики повинно відводиться саме територіальним громадам та місцевій владі (представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування, а також місцевим державним адміністраціям), оскільки вони найбільш чітко та повно усвідомлюють потреби місцевості та наявний інноваційний потенціал розвитку.

При цьому сталий загальнодержавний розвиток та впровадження інновацій на всіх територіальних рівнях не може здійснюватися в умовах відокремленості й розрізненості інноваційного розвитку регіонів. Загальний інноваційний процес повинен координуватися державою в рамках державної інноваційної політики на засадах балансу загальнодержавних і місцевих інтересів та підпорядкування єдиним стратегічним цілям інноваційного розвитку країни. Водночас державна інноваційна політика має будуватися на основі місцевих інноваційних ініціатив і потреб, а не визначатися централізовано – «згори» [див. 13].

Розвиток інноваційної діяльності на регіональному та місцевому рівнях передбачає впровадження інновацій не лише на комерційному рівні – діяльності суб'єктів підприємництва, але й на рівні муніципальних органів публічної влади, які забезпечують реалізацію загальнодержавної та місцевої політики в економічній сфері й здійснюють значний обсяг роботи з регуляторного супроводження приватного підприємництва та управління комерційними об'єктами комунальної власності. Крім того, впровадження інновацій у діяльності органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язане з їх повноваженнями щодо розроблення та виконання програм підтримки місцевого бізнесу, які можуть установлювати преференції та пільги для тих підприємств, які зосереджуються саме на інноваційних продуктах.

Проте на місцевому рівні є низка проблем, які ускладнюють реалізацію органами місцевого самоврядування інноваційної політики в межах регіонів, територій та окремих населених пунктів. Зокрема, серед них можна відзначити такі:

- 1) недостатнє фінансування за рахунок коштів державного бюджету регіональних та місцевих програм інноваційного розвитку;
- 2) пріоритет поточних інновацій із невеликим строком окупності над довгостроковими наукоємними проектами стратегічного значення;
- 3) відсутність спеціалізованих державних, комунальних та спільних фінансово-кредитних установ, які повинні забезпечувати фінансування наукоємних та венчурних інноваційних проектів у регіонах;
- 4) нерозвиненість місцевої нормативної основи підтримки інноваційного підприємництва;
- 5) безсистемне впровадження інформаційних та мережевих технологій у процес публічно-управлінського адміністрування підприємницької діяльності;

6) недостатня увага публічно-владних структур до формування та підтримки іміджу і брендів окремих населених пунктів й адміністративно-територіальних одиниць із метою залучення вітчизняних та іноземних інвесторів до фінансування локальних інноваційних проектів;

7) нераціональний перерозподіл коштів місцевих бюджетів на користь державного бюджету України, що призводить до їх дефіциту і, як наслідок, позбавляє органи місцевого самоврядування можливості встановлювати податкові пільги та спеціальні податкові режими для інноваційного бізнесу;

8) відсутність правового, інформаційного та інституційного забезпечення залучення іноземних інвестицій у місцеві інноваційні проекти;

9) невикористання провідного зарубіжного досвіду організації управління комунальними підприємствами на основі стандартів корпоративного менеджменту великого приватного бізнесу;

10) низький рівень координації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування і приватного бізнесу при впровадженні інновацій у рамках загальнодержавної та регіональної інноваційної політики.

Водночас чинне законодавство України надає органам місцевого самоврядування достатній обсяг повноважень для вирішення основної частини означених вище проблем. Зокрема, ці питання врегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року, Законом України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 року, Указом Президента України «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні» від 28 жовтня 2006 року, Указом Президента «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року, Указом Президента «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року, Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» від 2 квітня 2009 року, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Господарським кодексом України тощо.

Так, Законом України «Про інноваційну діяльність в Україні» встановлюється перелік повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема щодо:

- 1) розроблення, затвердження та виконання місцевих інноваційних програм;
- 2) визначення з місцевих бюджетів коштів для фінансування цих програм;
- 3) створення комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів, затвердження їх статутів чи положень про них, визначення їх підпорядкування;
- 4) фінансування місцевих інноваційних програм за рахунок коштів місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи або через комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи;
- 5) затвердження порядку формування і використання коштів комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ;
- 6) контролю фінансування місцевих інноваційних програм за кошти місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи;
- 7) контролю за діяльністю комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ тощо [див. 14].

Особливого значення в сучасних умовах набуває здатність органів місцевого самоврядування забезпечити перерозподіл ресурсів із традиційної на інноваційну сферу економіки. Це зумовлює потребу чіткого розуміння впливу інноваційної діяльності на досягнення безперервного прогресивного розвитку населених пунктів, окремих територій і регіонів, а також розуміння сутності чинників, що впливають на ефективність її здійснення [див.: 15, 16].

Одним з основних чинників реалізації місцевої інноваційної політики є фінансово-економічна спроможність органів місцевого самоврядування [17, с. 14]. Ідеться про наявність достатніх фінансових ресурсів для розв'язання основних завдань місцевого самоврядування для впровадження та підтримки інновацій. Однак на сьогодні фінансування наукоємних розробок і проектів є недостатнім і несистематичним. Кошти місцевих бюджетів в основному виділяються на реалізацію поточних інноваційних проектів із визначеним строком окупності. При цьому стратегічні інновації, які мають закладати фундамент економічного прогресу регіону, території чи окремо взятого населеного пункту, як правило, не отримують достатнього фінансування і залишаються поза увагою. Такий підхід не можна вважати раціональним та далекоглядним, оскільки зарубіжний досвід (США, Швеції, Австралії, Словаччини та інших держав) свідчить, що саме стратегічні інновації є вирішальним фактором прогресивного зростання, підвищення конкурентоспроможності та якості продукції і послуг [див., напр. 18].

Одним із шляхів вирішення такої проблеми може бути запровадження в рамках місцевих бюджетів спеціальних фондів, які будуть призначені винятково для акумулювання коштів, що в подальшому використовуватимуться для фінансування стратегічних інновацій у межах діяльності комунальних підприємств та приватних підприємницьких структур через механізми регіональних та місцевих програм інноваційного розвитку. Такі фонди можуть додатково розподілятися за галузевим принципом і забезпечувати фінансування інноваційних проектів у різних галузях економіки. Формування цих фондів може бути здійснено за рахунок введення спеціальних інноваційних зборів із підприємств відповідної галузі.

Для забезпечення ефективного формування та наповнення таких фондів органи місцевого самоврядування можуть залучати інвесторів у рамках публічно-приватного партнерства [див. 19]. Не лише місцева влада заінтересована в реалізації інновацій на відповідній території, а й великий бізнес, для якого місцевий інноваційний потенціал є одним із ключових факторів подальшого стратегічного розвитку та збереження ринкових позицій.

Крім того, місцева влада повинна вживати заходів для створення інституційних та організаційних передумов достатньої поінформованості вітчизняних та іноземних інвесторів про місцеві інноваційні проекти, а так само авторів інноваційних проектів про пропозиції інвесторів [20, с. 73]. Зокрема, можуть створюватися місцеві інноваційні центри, які надаватимуть консультативну підтримку інвесторам та авторам інноваційних проектів, повну інформацію про правові та економічні особливості території чи населеного пункту, що можуть впливати на реалізацію тієї чи іншої інновації, а також її ефективність, здійснюватимуть облік інноваційних проектів та моніторинг їх реалізації, займатимуться прогнозуванням та координацією інноваційного розвитку на відповідній місцевості з урахуванням регіонального та загальнодержавного інноваційного процесу. Більше того, доцільно впровадити загальнодержавну електронну базу місцевих інноваційних проектів із можливістю доступу через всевітню інформаційну мережу Інтернет, адміністраторами та реєстраторами якої також можуть виступити вказані інноваційні центри.

Особливе значення для популяризації та ефективного впровадження інновацій на місцевому рівні має стимулювання створення та підтримка діяльності інноваційних підприємств малого та середнього бізнесу [див., напр.: 21, 22]. Саме вони є генераторами основних інноваційних ідей та конкурентоспроможних рішень, які є доступними для більшості підприємств та населення, що створює додатковий соціальний ефект на місцевому рівні у формі підвищення ефективності виробництва й обслуговування населення та підвищення загального рівня його життя.

Означені заходи стимулювання можуть включати:

- пільгове кредитування;
- забезпечення банківських кредитів комунальною порукою та заставою (іпотекою);
- надання переважного права на використання земель комунальної власності в інноваційних проектах;

удосконалення та максимальне прискорення регуляторних реєстраційних та дозвільних процедур у сфері інноваційного підприємництва, які здійснюються органами місцевого самоврядування;

встановлення відстрочення виплати орендної плати чи знижених ставок орендних платежів за використання комунального майна в інноваційних проектах;

створення комунальних страхових компаній для страхування підприємницьких ризиків новостворених інноваційних підприємств та наукоємних стратегічних проектів із тривалим строком окупності;

розроблення та реалізація міжрегіональних і міжнародних координаційних програм для поєднання інноваційного потенціалу місцевого підприємництва різних регіонів держави, а також місцевого підприємництва інших держав.

Очевидно, що інноваційний потенціал регіонів, окремих населених пунктів, їх спроможність до інноваційної діяльності та інноваційних перетворень визначається такими складниками, як окреслені перспективи інноваційного розвитку; зацікавленість керівництва (посадових осіб) та населення відповідних територій в інноваційному розвитку; забезпеченість науково-технічним потенціалом; наявність кадрового потенціалу; сировинно-ресурсна база; розвиток ринкової інфраструктури, зокрема транспортної мережі, банківських установ тощо; наявність підприємств, установ та організацій, спроможних та бажаючих займатися інноваційною діяльністю; розвиток економічних зв'язків окремих територій, регіонів із суміжними регіонами, державами тощо [див.: 23, 24, 25, 26]. Ураховуючи інтереси держави, регіонів, окремих місцевостей та господарських суб'єктів, за допомогою використання спеціальних важелів управління інноваціями можна досягти значного ефекту, що проявляється в усіх сферах суспільного життя.

На підставі викладеного вище можна окреслити такі основні блоки питань, що в подальшому потребують використання комплексного наукового підходу до їх вирішення:

Створення місцевої нормативної бази з питань інноваційної діяльності.

Забезпечення чіткого розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, а також перерозподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування з урахуванням принципу субсидіарності, що має безпосереднє відношення до впровадження та стимулювання інноваційної діяльності на місцевому рівні.

Створення навчально-консультативних центрів органів місцевого самоврядування для підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування з питань впровадження та стимулювання інноваційної діяльності на місцевому рівні.

Перерозподіл коштів на користь місцевих бюджетів для цілей стимулювання інноваційного процесу та фінансування інноваційних проектів.

Створення інституційного механізму координації діяльності органів місцевого самоврядування в рамках підтримки інноваційного процесу з органами державної влади, місцевим підприємництвом і населенням як основним споживачем інноваційних продуктів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманова Ю. Є. Теоретичні проблеми становлення інноваційного права України [Текст] : монографія / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Факт, 2006. – 256 с.
2. Орлюк О. П. Законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні [Текст] / О. П. Орлюк // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 1. – С. 68–73.
3. Атаманова Ю. Є. Інноваційне право України: проблеми теорії та систематизації [Текст] : монографія. – Х. : ПП «Вапнярчук», 2005. – 128 с.
4. Белінська Я. В. Формування пріоритетів економічного розвитку України [Текст] / Я. В. Белінська // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 2. – С. 15–24.

5. Гальчинський А. С. Інноваційна стратегія українських реформ [Текст] / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 356 с.
6. Гальчинський А. Становлення інвестиційної моделі економічного зростання України [Текст] / А. Гальчинський, С. Львовичкін // Економіка України. – 2009. – № 6. – С. 4–11.
7. Лазутін Г. І. Форми, методи та інструменти реалізації інноваційної політики [Текст] / Г. І. Лазутін // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 6 (24). – С. 50–58.
8. Нежиборець В. І. Правове забезпечення національної інноваційної системи в Україні: питання теорії і практики [Текст] / В. І. Нежиборець, О. П. Орлюк, С. Ф. Ревуцький. – К. : ПП «Чех», 2005. – 105 с.
9. Правове забезпечення інноваційної діяльності в Україні: питання теорії і практики [Текст] / О. Д. Святоцький, П. П. Крайнев, С. Ф. Ревуцький; за ред. О. Д. Святоцького. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 80 с.
10. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Текст] // Місцеве самоврядування : зб. нормат.-прав. актів / за ред. М. І. Панова. – Х. : Гриф, 2002. – 688 с.
13. Сталлий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення [Текст] : матер. міжнарод. наук.-практ. конф., 1–2 жовт. 2010 р., / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 240 с.
14. Про інноваційну діяльність [Текст] : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – С. 266.
15. Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації [Текст] : аналіт. допов. Центру Разумкова. – К. : Національна безпека і оборона. – 2004. – № 7. – 25 с.
16. Жихор О. Б. Теоретичні основи формування інноваційної політики розвитку регіонів [Текст] / О. Б. Жихор // Зб. наук.-техн. праць Націон. лісотехн. ун-ту України. – 2008. – Вип. 18.7. – С. 284–288.
17. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій [Текст] : монографія / за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, Економіч. думка, 2008. – 376 с.
18. Local government initiative: pro-poor infrastructure and service delivery in rural area [Текст] : a synthesis of case studies / ed. By Roger Shotton. – UNCDF, 2004. – 173 p.
19. Васильченко Г. Місцевий економічний розвиток і прямі іноземні інвестиції [Текст] / Г. Васильченко // Галицький економіч. вісн. – 2009. – № 1. – С. 40–46.
20. Сунцова О. О. Місцевий економічний розвиток: фінансовий аспект [Текст] / О. О. Сунцова // Наук. записки. – Т. 44. – Економічні науки. – С. 71–74.
21. Місцевий економічний розвиток [Текст] : посіб. – К. : НАЦ Інститут реформ, 2003. – 41 с.
22. Мельник Ю. Місцевий соціально-економічний розвиток [Текст] : poradnik для депутат. місцев. рад та посад. осіб місцев. самовряд. / Ю. Мельник, О. Молодцов. – К. : Оріяни, 2004. – 120 с.
23. Онищук І. Г. Формування інноваційної моделі інвестиційної політики регіону [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 08.10.01 / І. Г. Онищук. – Х., 2005. – 21 с.
24. Розробка стратегії економічного розвитку [Текст] : Програма сприяння парламентам України: метод. посіб. – К., 2003. – 67 с.
25. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду: умови та перешкоди : посіб. – К. : МЦПД, 2011. – 57 с.
26. Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади [Текст] : метод. посіб. / за ред. В. М. Гната. – К. – 2007.



## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

**Петришина М. А., Зинчук А. В.**

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов, связанных с установлением значения органов местного самоуправления в формировании общегосударственной инновационной политики и определением их роли в создании условий эффективного инновационного развития регионов, отдельных территорий и населенных пунктов, на что непосредственное влияние оказывает уровень их финансово-экономических возможностей, а также инновационный потенциал.

**Ключевые слова:** инновации, инновационная деятельность, инновационная политика, органы местного самоуправления, местный инновационный потенциал.

## **CERTAIN ASPECTS OF INNOVATIVE ACTIVITY STIMULATION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN UKRAINE**

**Petryshyna M. O., Zinchuk A. V.**

The article is devoted to analysis of the determination of the place of local self-government authorities in development of state innovative policy and their role in establishing of conditions of efficient innovative development of regions, certain territories and settlements which is influenced by the level of financial and economic capability and local innovative potential.

**Keywords:** innovations, innovative activity, innovative policy, local self-government authorities, local innovative potential.