

ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

2.1. Забезпечення ефективного розподілу повноважень між органами управління національної інноваційної системи

Постановка проблеми. Підґрунтям конкурентоздатності сучасних держав у глобалізованому світі є системний розвиток інновацій у функціонуванні усіх підсистем суспільства - економіки, промисловості, освіти, науки, медицини тощо. Проте інноваційний розвиток України не можна назвати ані прогресивним, ані інтенсивним. Так, наша держава продовжує посідати останні щаблі світових рейтингів з інноваційного розвитку - 53 місце серед 60 держав за індексом інноваційного розвитку агентства Bloomberg у 2018 році; 81 місце серед 137 досліджуваних держав за результатами Звіту Всесвітнього економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність 2017-2018 років¹⁰⁷. Цікаво те, що згідно з даними Звіту найбільш проблемними показниками для України в розрізі інновацій залишаються «взаємозв'язки університетів з промисловістю у сфері досліджень і розробок», «технологічна готовність», а також «іноземні інвестиції та трансфер технологій»¹⁰⁸. Наведені показники наочно засвідчують недоліки системи управління інноваційним

¹⁰⁷ Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : Постанова КМУ від 10 липня 2019 р. № 526-р.

¹⁰⁸ Індекс глобальної конкурентоспроможності (позиції України за всіма компонентами Індeksu).

розвитком в Україні, що на думку І.В. Багрової та О.Л. Черевка, має пряму залежність від ефективної організації управління на рівні держави¹⁰⁹.

Метою дослідження є системний аналіз поточного розподілу повноважень між органами управління національної інноваційної системи крізь призму розроблення пропозиції щодо підвищення його ефективності.

Методологічну основу дослідження складає порівняльно-правовий метод, а також метод правового моделювання. За допомогою порівняльно-правового методу було ідентифіковано дублювання повноважень органів управління національної інноваційної системи на трьох рівнях – між центральними органами виконавчої влади, що мають відповідну компетенцію; між регіональними органами управління; а також між національними та регіональними органами управління національної інноваційної системи. Застосування цього методу дозволило ідентифікувати множинні проблем, що ускладнюють інноваційний розвиток України (зокрема, дублювання повноважень, розірваність життєвого циклу інновацій, термінологічну плутанину щодо застосування різновидів інновацій, множинну підпорядкованість підсистем національної інноваційної системи, бюрократичну ускладненість та організаційну суперечливість системи публічного управління національною інноваційною системою тощо).

Використовуючи метод правового моделювання, було розроблено та запропоновано пропозиції щодо удосконалення функціонування національної інноваційної системи в Україні, а також підвищення ефективності розподілу повноважень між її органами управління. Серед таких пропозицій - створення спеціалізованого центрального органу державної виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізацію всієї державної політики у сфері інновацій – Міністерства інноваційного розвитку, а також здійснення «інноваційної децентралізації».

Теоретичну основу дослідження формують наукові доробки іноземних та вітчизняних фахівців переважно у сфері економіки, які здійснювали дослідження окремих аспектів функціонування національних інноваційних систем у міждисциплінарній площині (Лундвалл Б., Фрімен К., Нельсон Р., Багрова І.В., Черевко О.Л., Яненкова І. Г., Волот О.І., Пліско І.М. та ін.), а також попередні роботи автора дослідження у правовій площині (Георгієвський Ю.В.). Привертає увагу відсутність наукового інтересу вітчизняних правників до проб-

¹⁰⁹ Багрова І.В., Черевко О.Л. Національна інноваційна система України: характеристика та проблеми становлення. Вісник ДДФА. 2010. №2 (24). С. 81 – 90.

лем функціонування національної інноваційної системи. Такий стан справ потребує негайного перегляду, у зв'язку з чим дане дослідження покликало розпочати наукову дискусію щодо перегляду існуючої структури органів публічного управління національної інноваційної системи в Україні, зважаючи на наявність численних проблем дублювання та множинної підпорядкованості, що суттєво ускладнюють інноваційний розвиток України.

Об'єктом дослідження є національна інноваційна система України у розрізі підсистем та повноважень органів управління нею на національному та регіональному рівнях.

Зміст дослідження. Українські дослідники проблем інноваційного процесу суголосні у думці про те, що провідна роль у формуванні сприятливого середовища для розвитку інновацій належить державі, яка, маючи відповідну «національну інноваційну систему» (далі - НІС), здатна реалізувати власний інноваційний потенціал¹¹⁰. В інших дослідженнях НІС визначається як «універсальний інструмент перетворення результатів інтелектуальної праці в інноваційну продукцію чи інноваційні послуги»¹¹¹ та в цілому постає концептуальною схемою, за допомогою якої держава здійснює регулювання національного інноваційного розвитку.

Незважаючи на те, що концепції національних інноваційних систем активно розроблялись науковцями ще у 80-х роках минулого століття (роботи Б. Лундвалла¹¹², К. Фрімена¹¹³, Р. Нельсона¹¹⁴), Україна змогла інтегрувати напрацьовані знання концепцій НІС у законодавство зовсім нещодавно. Певним поштовхом для упорядкування та визначення складників поняття «національної інноваційної системи» стало схвалення Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 р.

¹¹⁰ Яненко І. Г. Аналіз формування національної інноваційної системи України. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Економіка. 2016. Т. 285, Вип. 273. С. 26-30.

¹¹¹ Цибульов П. М. Трирівнева модель національної інноваційної системи України. Наука та інновації. 2018. Т. 14, № 3. С. 5-14.

¹¹² Lundvall B-A. National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London, Printer, 1992. 384 p.

¹¹³ Freeman C. Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan. London: Pinter, 1987. 155 p.

¹¹⁴ Nelson R. (ed.). National Innovation Systems. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993. 525 p.

№916-XIV Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України¹¹⁵. Незважаючи на те, що дана Концепція не містила поняття «національна інноваційна система», її реалізація передбачала розбудову окремих її компонентів – створення інноваційних структур (інкубаторів, центрів тощо), інформаційних та інфраструктурних підприємств, які сприяють впровадженню нових технологій у виробництво; удосконалення організаційно-економічного механізму міжнародного трансферу технологій з метою створення політичних, правових та економічних умов для зростання притоку іноземного капіталу, а також експорту вітчизняних технологій; створення засад для розвитку науково-технічної діяльності підприємств і посередницьких організацій, які сприяють активізації інноваційної діяльності, допомагають встановленню зв'язків між науково-дослідною сферою і виробництвом (особливо тих, які займаються комерціалізацією результатів наукових досліджень). Окрім цього дана Концепція передбачала і певну систему заходів для стимулювання інноваційної діяльності, основою яких було застосування пільг для всього інноваційного процесу. Отже, як бачимо, даний нормативний акт створив належне правове підґрунтя для подальшого нормативного визначення концепції «національної інноваційної системи».

У 2007 році була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації»¹¹⁶, якою була передбачена розробка Концепції розвитку національної інноваційної системи. Така концепція була схвалена розпорядженням КМУ від 17 червня 2009 р. № 680-р. та наразі є чинною. Реалізація Концепції має здійснюватись до 2025 року шляхом розроблення кожні три роки плану заходів щодо розвитку національної інноваційної системи та забезпечення його виконання. В концепції наведено визначення поняття «національної інноваційної системи» та запропоновано ключові аспекти її формування та розвитку¹¹⁷.

¹¹⁵ Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України: Постанова ВРУ від 13 липня 1999 року N 916-XIV. *Відомості Верховної Ради України. 1999. №37. ст.336.*

¹¹⁶ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації»: Постанова ВРУ від 27 червня 2007 року N 1244-V. *Відомості Верховної Ради України. 2007. №46. ст.525.*

¹¹⁷ Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р.

Так, національна інноваційна система визначається як «сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій і визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу»¹¹⁸. Як бачимо, автори концепції при визначенні національної інноваційної системи спиралися, насамперед, на інституціональний вимір, меншою мірою акцентуючи увагу на значущості налагодженої взаємодії між цими компонентами (інституціями) і, власне, повністю ігнорує результативність інноваційного процесу.

У той же час, науковці у визначеннях НІС акцентують не лише на інституціях, але більшою мірою на їхній взаємодії як способу розповсюдження інновацій. Приміром, К. Фрімен визначає НІС як «мережу взаємопов'язаних інституцій в державному та приватному секторах, чия діяльність і взаємодія ініціюють, привносять, видозмінюють та розповсюджують інновації»¹¹⁹; Р. Нельсон у визначенні НІС робить акцент на національному чинникові як «сукупність інститутів, чия взаємодія визначає інноваційну продуктивність (ефективність) національних фірм»¹²⁰. Варто додати, що на значущості зв'язків між суб'єктами інноваційного процесу наголошено і у концепції інноваційної системи Організації Економічного Співробітництва та Розвитку, де останні визначені як чинник удосконалення інноваційного рівня країни¹²¹. На значущості взаємозв'язку інноваційної продуктивності держави і злагодженості взаємодії учасників колективної системи створення і використання знань (національної інноваційної системи) акцентують увагу і сучасні українські економісти¹²². У цьому зв'язку, визначення НІС, що закріплене в українському законодавстві видається нам обмеженим, оскільки не має орієнтиру щодо значущості взаємодії компонентів НІС та результативності інноваційного процесу.

¹¹⁸ Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р.

¹¹⁹ Freeman C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter, 1987. 155 p.

¹²⁰ Nelson R. (ed.). *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1993. 525 p.

¹²¹ Бойко А. В. Зарубіжний досвід формування національних інноваційних систем та його використання в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2013. № 4. С. 91-103.

¹²² Побірченко В.В. Національні інноваційні системи в глобальній економіці. Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Экономика и управление». Том 24(63). 2011. №1. С. 155-163.

Зміст Концепції розвитку національної інноваційної системи дає уявлення про нормативне визначення п'яти підсистем НІС – державного регулювання; освіти; генерації знань; інноваційної інфраструктури та виробництва¹²³.

Відповідно до підходу авторів концепції підсистема державного регулювання представлена законодавчими, структурними і функціональними інституціями, які встановлюють та забезпечують дотримання норм, правил, вимог в інноваційній сфері та взаємодію всіх підсистем національної інноваційної системи.

Підсистема освіти представлена вищими навчальними закладами, науково-методичними та методичними установами, науково-виробничими підприємствами, державними і місцевими органами управління освітою, навчальними закладами, що проводять підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів.

Підсистема генерації знань на відміну від підсистеми освіти більшою мірою охоплює сектор науки. Вона складається з наукових установ та організацій незалежно від форми власності, які проводять наукові дослідження і розробки та створюють нові наукові знання і технології, державних наукових центрів, академічних та галузевих інститутів, наукових підрозділів вищих навчальних закладів, наукових та конструкторських підрозділів підприємств.

Підсистема інноваційної інфраструктури містить виробничо-технологічну, фінансову, інформаційно-аналітичну та експертно-консалтингову складові, а також представлена діяльністю технополісів, технологічних та наукових парків, інноваційних центрів та центрів трансферу технологій, бізнес-інкубаторів та інноваційних структур інших типів; інформаційних мереж науково-технічної інформації, експертно-консалтингових та інжинірингових фірм, інституційних державних та приватних інвесторів.

Остання визначена в Концепції підсистема НІС – це підсистема виробництва, що складається з організацій та підприємств, які виробляють інноваційну продукцію і надають послуги та (або) є споживачами технологічних інновацій¹²⁴.

¹²³ Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р.

¹²⁴ Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р.

Як бачимо, логічно, що підсистеми НІС мають бути тісно взаємопов'язані між собою, оскільки вироблення інноваційної продукції (виробництво) не є можливим без генерації інновацій (генерація знань) та фахової професійної підготовки суб'єктів інноваційної діяльності (освіта), що діють в межах інноваційного законодавства (державне регулювання), спираючись на виробничо-технологічні можливості інноваційних центрів (інноваційна інфраструктура). Таким чином, можна підсумувати, що підсистеми НІС мають забезпечувати завершений інноваційний цикл.

У той же час, наведена структурна модель національної інноваційної системи не позбавлена певних недоліків. По-перше, вона не пропонує та не враховує різновиди інновацій, що можуть мати різну природу (бути матеріальними об'єктами та нематеріальними продуктами). По-друге, виділення підсистем не засновано на чіткій диференціації між органами управління НІС та суб'єктами інноваційної діяльності (їхніми різновидами), що, на нашу думку, було б доцільним, зважаючи на різну функціональну роль, виконувану в рамках забезпечення функціонування НІС. По-третє, межі наведених підсистем є доволі умовними, зважаючи, приміром, на тісну взаємодію підсистем освіти та генерації знань, та загальний характер підсистеми державного регулювання, що поширює свою дію на всі інші підсистеми. По-четверте, споживання технологічних інновацій, за думкою авторів Концепції, згадується лише в рамках підсистеми виробництва та не є актуальним для підсистем освіти та генерації знань, що, на наше переконання, не відповідає дійсності. Підсумовуючи, зазначимо, що визначені в Концепції підсистеми не можна назвати такими, що виділені на основі якогось чіткого аналітичного критерію.

Дотримуючись мети даного дослідження ми маємо поглянути на функціонування визначених підсистем НІС з позицій відповідних органів управління та особливостей розподілу повноважень між ними.

Системний аналіз положень Закону України «Про інноваційну діяльність»¹²⁵ засвідчує, що підсистема державного регулювання національною інноваційною системою є складною та багаторівневою. Відповідно до змісту ст.7 Закону, Верховна Рада України створює законодавчу

¹²⁵ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.

базу для сфери інноваційної діяльності, визначає стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності та в межах Державного бюджету України формує обсяг асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності. Державне управління та реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності здійснює Кабінет Міністрів України. КМУ має широке коло повноважень - готує та подає ВРУ пропозиції щодо стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та здійснює заходи щодо їхньої реалізації; сприяє створенню ефективної інфраструктури у сфері інноваційної діяльності; створює спеціалізовані державні інноваційні фінансово-кредитні установи для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів; затверджує положення про порядок державної реєстрації інноваційних проектів і ведення Державного реєстру інноваційних проектів; інформує Верховну Раду України про виконання інноваційних проектів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України¹²⁶.

Відповідно до Закону публічне управління в цій галузі здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (умовно позначимо цей орган як ЦООВ-1) та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності (відповідно ЦООВ-2). Певний обсяг управлінських повноважень в інноваційній сфері закріплено і за іншими центральними органами виконавчої влади (п.3 ст.9 Закону України «Про інноваційну діяльність»). Встановлена законодавцем диверсифікація повноважень між різними центральними органами влади, їхнє ранжування в залежності від обсягу повноважень не сприяє оптимізації публічного управління національною інноваційною системою.

Цей висновок, зокрема, підтверджується тим, що публічне управління інноваційною галуззю в Україні зазнає постійних змін. Відповідно до попередньої редакції Положення про Міністерство освіти і науки України¹²⁷, це міністерство було центральним органом виконавчої влади, що забезпечувало формування та реалізувало державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та іннова-

¹²⁶ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.

¹²⁷ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №630.

ційної діяльності і трансферу (передачі) технологій (тобто виступало ЦООВ-1). До 2019 року Міністерство економічного розвитку та торгівлі¹²⁸ забезпечувало управління у сфері наукової та інноваційної діяльності у промисловому секторі економіки (частково ЦООВ-2). Проте ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838 «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства»¹²⁹) зумовили перерозподіл повноважень між наведеними вище міністерствами. Так, повноваження Міністерства освіти і науки України у сфері управління інноваційною сферою було суттєво звужено – до забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності виключно в освіті і науці, науковій, науково-технічній діяльності, трансферу (передачі) технологій, а перейменоване Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України набуло статус центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (зокрема, відповідає за формування та реалізацію державної політики інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, здійснює заходи щодо проведення єдиної інноваційної політики та забезпечує розвиток національної інноваційної системи¹³⁰).

Привертає увагу відсутність поняття «реальний сектор економіки» в чинному законодавстві, що обумовлює правову невизначеність як в сфері економіки, так і в інноваційній діяльності. У науковому дискурсі також не існує єдиного підходу до визначення цього поняття. Деякі економісти до реального сектора економіки відносять лише виробничу сферу, оминаючи ринки товарів та послуг¹³¹. У той же час, більшість дослідників суголосні у думці про те, що реальний сектор економіки – це «один з секторів національної економіки, до якого входять суб'єкти господарювання, що безпосередньо створюють валову додану вартість та формують валовий внутрішній продукт і національний дохід, виробляючи матеріальні та нематеріальні товари та послуги, які не відносяться до фінансового сектору

¹²⁸ Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. №459.

¹²⁹ Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019р. № 838.

¹³⁰ Там само.

¹³¹ Іляш Н. І. Концептуальні підходи до визначення поняття «реальний сектор економіки» / Н. І. Іляш // Інноваційна економіка. 2013. № 8. С. 59-62.

економіки¹³². Це визначення ми вважаємо відправним для розуміння змісту поняття «інновації у реальному секторі економіки». До того ж, згідно з позицією сучасних українських економістів (зокрема, Н. Юрківа¹³³), до реального сектору економіки варто відносити галузі і освіти, і науки. Такий підхід викликає чимало питань щодо встановленого законодавцем розмежування «інноваційної діяльності у реальному секторі економіці» та «інноваційної діяльності в освіті і науці, науковій, науково-технічній діяльності», оскільки не є таким, що відповідає принципу правової визначеності.

З одного боку, наведені вище законодавчі зміни щодо перерозподілу повноважень у сфері публічного управління інноваційною галуззю сприяли приведенню у відповідність до змісту Закону України «Про інноваційну діяльність» положень зазначених вище міністерств, серед яких наразі Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України виконує функцію ЦООВ-1, а Міністерство освіти та науки – ЦООВ-2. З іншого боку, такий розподіл фактично розриває життєвий цикл інновацій, оскільки:

1) поняття «інноваційної політики» внутрішньо роздвоюється через те, що законодавець виокремлює інноваційну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності (Міністерство освіти та науки України) та інноваційну політику в реальному секторі економіки (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України);

2) фактично наукове поняття «єдина інноваційна політика» є відсутнім в чинних нормативно-правових актах, оскільки положення обох Міністерств містять окремі згадки про інноваційну політику у відповідних сферах. Це є підставою для висновку про те, що наразі в Україні відсутній центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій (без їхньої внутрішньої диференціації за сферами);

3) трансфер (передача) технологій як фінальний етап інноваційного циклу залишається закріпленим не за міністерством, що здійснює заходи щодо проведення єдиної інноваційної політики, а за Міністерством освіти та науки України.

¹³² Волот О.І., Пліско І.М. Реальний сектор економіки: сутність, складові та його роль в забезпеченні стійкого розвитку економіки держави. Науковий вісник Полісся. 2016 No 1(5). С. 25.

¹³³ Юрків Н. Реальний сектор економіки як об'єкт дослідження в системі економічної безпеки держави. Економічний аналіз. 2012. Т. 10(2). С. 161-165.

Порівняльний аналіз повноважень Міністерства освіти і науки України та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України засвідчує наявність повноважень, що дублюються, у сфері державного управління національною інноваційною системою. Так, відповідно до пункту 84 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України цей орган забезпечує співробітництво України з Європейським Співтовариством у сфері інновацій в реальному секторі економіки¹³⁴. У той же час пункт 90 Положення про Міністерство освіти і науки України засвідчує, що це міністерство забезпечує співробітництво України з Європейським Співтовариством у сфері освіти, науки, інновацій і технологій¹³⁵. Останнє формулювання не передбачає нормативного уточнення щодо інновацій у сферах освіти, науки, наукової, науково-технічної діяльності, що дає нам підстави поширити дію цього положення на всі результати інноваційної діяльності.

Між повноваженнями зазначених міністерств присутня і певна логічна неузгодженість. Так, незважаючи на те, що відповідно до п. 81 Положення Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України забезпечує розвиток національної інноваційної системи, інше міністерство – МОН формує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності на підставі довгострокових і середньострокових прогнозів науково-технічного та інноваційного розвитку (п. 25 Положення¹³⁶). У той же час, Міністерство освіти та науки України погоджує проекти концепцій державних програм розвитку галузей економіки та державних програм у частині трансферу (передачі) технологій (п. 21 Положення¹³⁷). Все це дозволяє охарактеризувати систему публічного управління національною інноваційною системою як бюрократично ускладнену, організаційно суперечливу, розрізнену, для якої характерною є галузева диференціація, що посилює дублювання повноважень.

¹³⁴ Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. №459. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.

¹³⁵ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №630. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

¹³⁶ Там само.

¹³⁷ Там само.

Остання, вже традиційна проблема системи вітчизняного публічного управління, яку ми описували у попередніх роботах¹³⁸, є не лише не розв'язаною за останні роки, а й, навпаки, додатково ускладненою. Так, йдеться, приміром, про появу Міністерства цифрової трансформації України, що було створено Урядом «під прикриттям» феномену діджиталізації та розвитку цифрових технологій. Діяльність цього міністерства пов'язана із запровадженням нового поняття «цифрових інновацій», що, на наше переконання, має сумнівний зміст. Відповідно до Положення про Міністерство цифрової трансформації України, це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах цифрових інновацій та технологій¹³⁹.

На відміну від визначення інновацій за сферою їхнього застосування в реальному секторі економіки чи науці, освіті, науково-технічній діяльності, поняття «цифрові інновації» позбавлено певної прив'язки до сфери розробки і застосування. Зважаючи на те, що поняття «цифрові інновації» не визначено законодавцем, не є очевидним, чи варто його відносити до інновацій в реальному секторі економіки. Приміром, О.І. Волот та І.М. Пліско пропонують в якості складової реального сектору економіки вважати сектор електронних інформаційних продуктів та послуг, що пов'язаний з сучасним впровадженням ІКТ¹⁴⁰.

Певні інновації як в реальному секторі економіки, так і науково-технічній діяльності можна віднести до цифрових (приміром, електронне навчання, що здійснюється за допомогою цифрових технологій). У разі, якщо цифрові інновації розглядати в контексті інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, то це є підставою для висновку про дублювання сфер регулювання правовідносин, встановлених положеннями про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Міністерство цифрової трансформації України. Відповідно до Цифрової адженди України – 2020, в Україні

¹³⁸ Георгієвський Ю.В. Органи управління національною інноваційною системою України: структурно-функціональний аналіз. Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. №2(34)/2019. С. 42-50. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. К.: Логос, 2015. 345 с.

¹³⁹ Про Міністерство цифрової трансформації. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/about>.

¹⁴⁰ Волот О.І., Пліско І.М. Реальний сектор економіки: сутність, складові та його роль в забезпеченні стійкого розвитку економіки держави. Науковий вісник Полісся. 2016 No 1(5). С. 23-28.

має відбутись «цифровий перехід» від «аналогових» систем та процесів індустріальної економіки та інформаційного суспільства до «цифрової» економіки та «цифрового» суспільства. В якості прикладів появи складових цифрової економіки наведено системи Uber, Airbnb, цифровий банкінг. Цифровізація промисловості має відбуватися згідно з концепцією «Індустрія 4.0.» та передбачає появу кібер-виробництва, кібер-систем та кібер-машин¹⁴¹. У зв'язку з цим, доволі складно дійти висновку про як про галузеву приналежність цифрових інновацій, так і щодо можливості їхнього відокремлення від інших, визначених на законодавчому рівні сфер інноваційного розвитку. Така ситуація сприяє проблематизації визначення відповідних органів публічного управління у разі, якщо інноваційний продукт має приналежність, приміром, до реального сектору економіки, а за своєю природою є цифровим продуктом. У цьому зв'язку ми підкреслюємо проблему неузгодженості сфери правового регулювання Положень про Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Міністерство освіти та науки України.

У разі позиціонування «цифрових інновацій» як окремої сфери інновацій, що не охоплюється інноваціями в освіті, науці, науковій, науково-технічній діяльності та реальному секторі економіки, зміст Положення про Міністерство цифрової трансформації України не відповідає змістові ст. 9 Закону України «Про інноваційну діяльність», оскільки не містить повноважень, визначених у Законі ані для центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій, ані для центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності.

До іншого прикладу ускладнення системи органів публічного управління НІС варто віднести створення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України, положення про яке було затверджено Постановою КМУ від 7 вересня 2020 р. № 819 «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України»¹⁴². Відповідно до Положення в якості основного завдання даного центрального органу виконавчої влади визначено забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності у стратегічних галузях

¹⁴¹ Цифрова адженда України –2020. URL : <https://cutt.ly/zjrWiSg> .

¹⁴² Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2020 р. № 819.

промисловості. Окрім цього, дане міністерство має чимало дублюючих повноважень як з МОН, так і з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Зокрема, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України здійснює:

- підтримку інновацій в оборонно-промисловому комплексі та в інших галузях промисловості;
- координацію та контроль за діяльністю Державної інноваційної фінансово-кредитної установи;
- заходи щодо реалізації інноваційної політики в стратегічних галузях промисловості;
- формує пропозиції щодо розвитку середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності галузевого рівня;
- забезпечує співробітництво України з ЄС у сфері інновацій у стратегічних галузях промисловості;
- здійснює в межах своїх повноважень управління у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності, відповідає за рівень науково-технічного розвитку стратегічних галузей промисловості, виступає відповідно до законодавства замовником та організовує в межах повноважень та законодавства проведення державних наукової, науково-технічної та інших видів експертиз¹⁴³.

Варто зазначити, що відповідно до п.2 ст. 19 Закону України «Про інноваційну діяльність» Державна інноваційна фінансово-кредитна установа підпорядковується центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інноваційної діяльності¹⁴⁴. У цьому зв'язку ми визначаємо не відповідність норм Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України змістові Закону України «Про інноваційну діяльність». Варто підкреслити проблему дублювання повноважень та правової невизначеності щодо здійснення управління у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності та науково-технічний розвиток стратегічних галузей промисловості, оскільки цей напрямок публічного управління охоплюється компетенцією Міністерства освіти та науки України. Також йдеться про дублювання повноважень між Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості України та Міністерством розвитку економіки, торгівлі

¹⁴³ Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2020 р. № 819.

¹⁴⁴ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.

та сільського господарства України, оскільки інноваційна політика в стратегічних галузях промисловості за деякими напрямками збігається з інноваційною політикою в реальному секторі економіки.

Зважаючи на вищенаведене поняття «реальний сектор економіки», маємо констатувати, що обсяг компетенції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України у сфері реалізації інноваційної політики суттєво перетинається. Зміст положень про ці міністерства не є збалансованим з правової точки зору та не містить чітких критеріїв розмежування компетенції цих міністерств. Отже, виявлена правова проблема дублювання повноважень ускладнює визначення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій та центрального органу виконавчої влади та що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності відповідно до положень Закону України «Про інноваційну діяльність». У той же час наявний розподіл повноважень центральних органів виконавчої влади навряд чи можна визнати ефективним.

Компетенція Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України у сфері інноваційної діяльності фактично дублює завдання і повноваження Міністерства оборони України із забезпечення формування та реалізації державної військово-промислової політики, державної політики у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у космічній діяльності у сфері оборони та національної безпеки України та Міністерства інфраструктури України у літакобудівній галузі, які деталізовані у відповідних Положеннях про ці органи. Зокрема, Міністерство оборони України провадить відповідно до закону космічну діяльність у сфері оборони та національної безпеки України (підпункт 36 пункту 4 Положення¹⁴⁵), визначає пріоритетні напрями розвитку наукової і науково-технічної діяльності у воєнній сфері (підпункт 44 пункту 4 Положення), координує діяльність наукових установ, які належать до сфери управління Міноборони (підпункт 45 пункту 4 Положення), забезпечує впровадження та розвиток

¹⁴⁵ Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.

новітніх інформаційних технологій у сфері оборони (підпункт 79 пункту 4 Положення) тощо. Міністерство інфраструктури у сфері інноваційної діяльності у літакобудівній галузі визначає пріоритети та здійснює заходи щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного транспорту, у тому числі, в напрямку його розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного транспорту (підпункт 6 пункту 4 Положення¹⁴⁶), формує в межах компетенції пріоритети розвитку науки і техніки та інноваційно-інвестиційної політики (підпункт 10 пункту 4 Положення) тощо.

Наведений стан правового регулювання, на наше переконання, варто визнати фактичним дублюванням функцій, завдань і повноважень, що створює умови для ускладнення координації між центральними органами виконавчої влади. Така ситуація є свідченням збереження домінування галузевого підходу до провадження інноваційної діяльності над функціональним, що було визначено як причини недосконалого розвитку національної інноваційної системи відповідно до Концепції розвитку НІС¹⁴⁷.

Варто також визнати наявність іншої проблеми, яка виявляється при правовому дослідженні підсистем НІС. Це проблема множинної підпорядкованості інституційних елементів деяких підсистем, що включено до НІС. Так, діяльність структурних елементів підсистеми освіти (зокрема, закладів вищої освіти), окрім профільного Міністерства освіти та науки, тісно пов'язана з діяльністю інших міністерств. Приміром, профільні медичні ЗВО належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України (як приклад – Харківський національний медичний університет відповідно до Статуту¹⁴⁸), у сфері управління Міністерства внутрішніх справ України перебувають вищі навчальні заклади, що здійснюють профільну підготовку за цим напрямом діяльності (як приклад – Харківський національний університет внутрішніх справ від-

¹⁴⁶ Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>.

¹⁴⁷ Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 680-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-2009-%D1%80#Text>.

¹⁴⁸ Статут Харківського національного медичного університету : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 11 жовтня 2017 року. № 1244.

повідно до Статуту¹⁴⁹). Перелік таких випадків різнопрофільного підпорядкування не є вичерпним, тому варто наголосити на тому, що публічне управління підсистемою освіти в рамках НІС не сконцентровано на рівні єдиного центрального органу виконавчої влади. Тому інноваційна діяльність профільних закладів вищої освіти передбачатиме активізацію міжвідомчої взаємодії, що бюрократизує здійснення інноваційного процесу та загальмує темпи інноваційного розвитку.

Така ж ситуація є актуальною і для підсистеми генерації знань, оскільки її структурними елементами є наукові підрозділи вищих навчальних закладів (що можуть бути різного міністерського підпорядкування), а також наукові та конструкторські підрозділи підприємств.

З іншого боку, доволі розрізненим та частково невизначеним є підпорядкування, властиве структурним елементам підсистеми інноваційної інфраструктури. Це обумовлено різноманіттям інноваційних підприємств, до яких, відповідно до визначення, наведеного у Законі України «Про інноваційну діяльність», варто віднести інноваційні центри, технопарки, технополіси, інноваційні бізнес-інкубатори тощо. Переважно йдеться про компетенцію Міністерства освіти та науки України, яке має повноваження щодо погодження рішення про створення наукових парків та затвердження пріоритетних напрямів їх діяльності (п. 34 Положення¹⁵⁰). Відповідно до ст. 12 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»¹⁵¹, контроль та моніторинг за реалізацією проектів технологічних парків здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності. Зважаючи на проаналізований вище перерозподіл повноважень між Міністерством освіти та науки України й Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, використання поняття «інноваційна діяльність» у Законі України «Про спеціальний режим інноваційної ді-

¹⁴⁹ Статут Харківського національного університету внутрішніх справ : Наказ МВС України від 15.05.2012 №429 (у редакції наказу МВС України від 11.10.2019 № 857).

¹⁵⁰ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №630. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

¹⁵¹ Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16 липня 1999 року № 991-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №40. ст.363.

яльності технологічних парків» потребує уточнення, оскільки останнє міністерство організує та координує інноваційну діяльність у реальному секторі економіки (п. 82 Положення¹⁵²), а МОН забезпечує формування та реалізацію інноваційної діяльності у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності¹⁵³. У той же час, у Положенні про останнє міністерство відсутні є згадки як про інноваційні підприємства, так і про такі їхні різновиди, як технополіси, технологічні парки, бізнес-інкубатори, інноваційні структури інших типів.

Варто відмітити, що бізнес-інкубатори, інноваційні бізнес-інкубатори, науково-технологічні центри, центри трансферу технологій також визначаються законодавцем як об'єкти інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва. Відповідно до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого і середнього підприємництва є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку підприємництва¹⁵⁴ (тобто Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України).

Зважаючи на те, що підсистема виробництва представлена організаціями та підприємствами, які виробляють інноваційну продукцію і надають послуги та (або) є споживачами технологічних інновацій, доволі проблематично визначити коло відповідальних органів центральної виконавчої влади, які задовольняють таким критеріям, зважаючи на галузеву належність та обумовлену цим різноманітну природу інновацій.

Зважаючи на те, що поняття «реальний сектор економіки» найчастіше розглядається економістами у парі з банківським сектором (як двох основних підвалів функціонування ринкової економіки), суттєвою прогалиною сучасного українського інноваційного законодавства є фактична відсутність правового регулювання інновацій у сфері банківсько-фінан-

¹⁵² Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019р. № 838. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>.

¹⁵³ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №630. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

¹⁵⁴ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 року № 4618-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 3. ст.23.

сової діяльності (як і взагалі виокремлення такої галузі інновацій). У науковому дискурсі у цьому зв'язку зустрічаються дві дефініції – «банківська інновація» та «фінансова інновація». Під «банківською інновацією» економісти розуміють «процес модернізації діяльності банку, що полягає в удосконаленні продуктів, операцій, послуг, бізнес-процесів чи створенні нових, спрямованих, з одного боку, на краще задоволення наявних потреб клієнтів або формування нових, з іншого — на розширення спектру послуг, продуктів і отримання додаткового прибутку»¹⁵⁵. Поняття «фінансова інновація» має більш широкий зміст та передбачає інновації, що функціонують у фінансовій сфері і каталізують ефективне виконання комерційними банками своїх функцій¹⁵⁶. Незважаючи на те, що Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України передбачає здійснення заходів у сфері банківсько-фінансової діяльності – зокрема, стимулювання створення спеціалізованих інноваційних банків, заохочення комерційних банків купувати акції підприємств, що виробляють високотехнологічну продукцію, шляхом звільнення від оподаткування тієї частини прибутків банків, що інвестується в акції зазначених підприємств; розроблення державної системи страхування ризиків інноваційної діяльності за рахунок спеціально створеної страхової компанії, в Україні наразі відсутній центральний орган виконавчої влади, який би здійснював публічне управління у даній сфері. У Положенні про профільне Міністерство фінансів України відсутні будь-які згадки про банківські та фінансові інновації, інноваційну діяльність у банківсько-фінансовому секторі України¹⁵⁷. У той же час, ст.6 Закону України «Про інноваційну діяльність» передбачено здійснення державного регулювання інноваційної діяльності шляхом стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проєктів¹⁵⁸.

Закон України «Про інноваційну діяльність» передбачає реалізацію публічного управління національною інноваційною системою на регі-

¹⁵⁵ Смовженко Т. С. Инновационные стратегии зарубежных банков. Деньги и кредит. 2016. № 8. С. 52.

¹⁵⁶ Гетьман Л. Г. Напрями розвитку інноваційної діяльності у банківській сфері. Международный научный журнал «Интернаука». 2016. № 12 (22). с. 49-54.

¹⁵⁷ Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>.

¹⁵⁸ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.

ональному рівні. Чималий обсяг повноважень, в сфері інноваційної діяльності зокрема, покладено на місцеві державні адміністрації у межах делегованих їм органами місцевого самоврядування повноважень. До них варто віднести підготовку для відповідних рад пропозиції щодо середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності регіонального рівня; розробку проектів регіональних інноваційних програм; вжиття заходів щодо виконання регіональних інноваційних програм; сприяння інноваційній діяльності у своєму регіоні і створенню сучасної інфраструктури у цій сфері; залучення підприємств, за їх згодою, до розв'язання проблем інноваційного розвитку регіонів; подання пропозицій спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності стосовно включення інноваційних проектів за регіональними програмами до державних програм і їх фінансування шляхом кредитування із державного бюджету¹⁵⁹.

Як ми зазначали у своїх попередніх дослідженнях¹⁶⁰, переважна більшість обласних державних адміністрацій та обласних рад в Україні не дотримується вимог Закону України «Про інноваційну діяльність» щодо розробки і ухвалення регіональних програм інноваційного розвитку. Це, у свою чергу, позбавляє розвиток інноваційного потенціалу на регіональному рівні інституційного характеру, унеможливорює системне фінансування інновацій та розбудову інноваційної інфраструктури, загальмовує розвиток суміжних сфер економічного розвитку, інвестиційної політики, науки, технологій і підприємництва у регіонах¹⁶¹. Такий стан речей, а також завершення реформи децентралізації в Україні формують чимало викликів для забезпечення сталого розвитку національної інноваційної системи на регіональному рівні. Один із них – невизначеність подальшого існування інституту місцевих державних адміністрацій.

¹⁵⁹ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 №40-IV. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. ст. 266.

¹⁶⁰ Георгієвський Ю.В. Регіональні інноваційні програми в Україні: поточний стан реалізації. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VI Міжнародної науково-практичної конференції (5-6 грудня 2019 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 33/Редкол., Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, С.О. Алісов, В.М. Гарашук, В.Я. Настюк, Ю.В. Мех та ін. Харків: «Точка», 2019. С. 21-24.

¹⁶¹ Там само.

Сучасні тенденції у сфері публічного управління засвідчують актуалізацію принципу субсидиарності в реалізації владних повноважень на регіональному рівні, що передбачає вирішення поточних питань органами публічної влади, найбільш наближеними до громадян. Відповідно до нормативно-правової бази, що регулює імплементацію реформи децентралізації в Україні, таким органом в Україні мають стати об'єднані територіальні громади, що характеризуються ознакою спроможності – можливістю за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення¹⁶².

Згідно з даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року наразі в Україні створено 983 об'єднані територіальні громади (згідно з Перспективним планом, затвердженим Урядом, загальна кількість ОТГ в Україні має сягати 1466), у 936 з яких відбулись перші вибори, що дозволяє дійти висновку якщо не про фінішну пряму імплементації реформи, то, щонайменш про її реалізацію більше, ніж на 50%¹⁶³. Важливою подією з точки зору приведення у відповідність суміжних сфер правового регулювання варто визнати ухвалення Постанови ВРУ від 17.07.2020 № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», якою в Україні була запроваджена нова система адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня, яку утворили 136 районів (замість 490), що сформовані на основі структури об'єднаних територіальних громад¹⁶⁴. До того ж, 6 грудня 2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій», що надав можливості для створення районних державних адміністрацій відповідно до нового районного поділу¹⁶⁵. 16 грудня 2020 року

¹⁶² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> .

¹⁶³ Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України» (2020). Отримано 01.12.2020 з https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf.

¹⁶⁴ Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 33. ст.235.

¹⁶⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій : Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>.

Постановою КМУ був затверджений Порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються¹⁶⁶. У такий спосіб система районних державних адміністрацій в Україні була приведена у відповідність до нового адміністративно-територіального устрою, чого наразі не можна сказати про місцеві державні адміністрації обласного рівня.

Спіраючись на світовий досвід успішних моделей децентралізації, законодавець поставив під сумнів доцільність подальшого існування інституту місцевих державних адміністрацій. Зокрема, йшлося їхню ліквідацію та запровадження інституту префектів. Цьому було присвячено прийняття Верховною Радою України проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр.№ 2217а від 01.07.2015)¹⁶⁷, відповідно до якого місцеве самоврядування на відповідній території мала здійснювати територіальна громада шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Префект мав бути відповідальний за наглядово-контрольні функції, забезпечуючи виконання державних програм і координуючи діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади за додержанням Конституції і законів України. Така модель публічного управління на регіональному рівні видається нам найбільш доцільною, оскільки чітко закріплює відповідні сфери повноважень та формує передумови для їхнього розмежування (у тому числі, щодо реалізації інноваційної політики на регіональному рівні).

Проте чинний Уряд у поточному періоді змінив вектор реформування у бік збереження місцевих державних адміністрацій та відмови від запровадження в Україні префектур. У цьому зв'язку варто згадати Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформи територіальної організації виконавчої влади в Україні № 4298

¹⁶⁶ Порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються : Постанова Кабінету Міністрів України Постанова від 16 грудня 2020 р. № 1321.

¹⁶⁷ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 .

від 30.10.2020 року¹⁶⁸, який наразі проходить розгляд у Парламенті та має шанси бути ухваленим вже найближчим часом. В тексті цього законопроекту метою його прийняття визначено створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), тобто на перехідний період, та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами. В положеннях законопроекту відсутні приписи щодо безпосереднього здійснення МДА виконавчих функцій (окрім делегованих повноважень органів місцевого самоврядування). Також суттєво змінено компетенції ОДА та РДА, які отримують повноваження з:

- координації територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади;
- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України) тощо¹⁶⁹.

У зв'язку зі звуженням компетенції місцевих державних адміністрацій постає питання подальшого виконання відповідних повноважень у сфері інноваційної діяльності. Відсутність виконавчих функцій унеможливує вжиття заходів щодо виконання регіональних інноваційних програм та розроблення їхніх проєктів; сприяння інноваційній діяльності у своєму регіоні і створення сучасної інфраструктури у цій сфері; залучення підприємств, установ і організацій, за їх згодою, до розв'язання проблем інноваційного розвитку регіонів. У зв'язку з цим, розподіл повноважень у сфері інноваційної діяльності на регіональному рівні має бути суттєво переглянутий в бік розширення компетенції органів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад, що отримали повноваження із забезпечення місцевого економічного розвитку, планування розвитку територій, утримання місцевої інфраструктури, забудови, благоустрою території, соціальної допомоги, культури, первинної ланки охорони здоров'я, середньої, дошкільної та позашкільної освіти, муніципальної поліції, пасажирських перевезень на території громади, житлово-комунальних послуг,

¹⁶⁸ Про місцеві державні адміністрації : Проект Закону України №4298 від 30.10.2020 року. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

¹⁶⁹ Там само.

утримання об'єктів комунальної власності тощо. Саме ОТГ мають ставати основними форвардами інноваційного розвитку в Україні на регіональному рівні.

Постійні зміни політичних позицій та відсутність правової визначеності щодо майбутнього інституту місцевих державних адміністрацій в Україні спонукає до перегляду повноважень цього інституту публічної влади щодо реалізації регіональної інноваційної політики. Зважаючи на суттєве посилення ролі та розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні у зв'язку з реалізацією реформи децентралізації, доцільним вбачається збільшення обсягу повноважень обласних рад шляхом створення при них спеціального структурного підрозділу з питань інноваційного розвитку – Управління з інноваційного розвитку регіонів, що забезпечуватимуть публічне управління розвитком інноваційної сфери на регіональному рівні. На нашу думку, до компетенції Управління з інноваційного розвитку регіонів обласних рад варто передати повноваження щодо державної рестрації інноваційних проектів на відповідних територіях; проведення експертизи інноваційних проектів; підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері інноваційної діяльності (що наразі зосереджені на центральному рівні управління інноваційною сферою). Перспективним вбачається також рекомендувати виконавчим органам місцевого самоврядування на рівні обласних центрів створити профільні структурні підрозділи з питань інноваційного розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Дослідження повноважень та їхнього розподілу між органами управління національною інноваційною системою України на національному та регіональному рівнях засвідчило наявність множинних проблем, що ускладнюють інноваційний розвиток. Серед таких проблем варто визначити:

– дублювання повноважень між різними центральними органами виконавчої влади, що беруть участь у реалізації державної інноваційної політики (зокрема, Міністерства освіти та науки України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерства цифрової трансформації України, Міністерства оборони України, Міністерства інфраструктури України);

– невідповідність змісту положень про наведені міністерства нормам Закону України «Про інноваційну діяльність»;

- розірваність життєвого циклу інновацій у зв'язку з фактичною відсутністю в Україні єдиного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій;
- термінологічну плутанину щодо застосування різновидів інновацій (у реальному секторі економіки, науці та науково-технічній сфері, цифрові інновації), що перебувають у сфері публічного управління різних центральних органів виконавчої влади;
- множинну підпорядкованість підсистем НІС (зокрема, освіти; генерації знань; інноваційної інфраструктури та виробництва), що ускладнює координацію розвитку інноваційного процесу в Україні;
- бюрократичну ускладненість та організаційну суперечливість системи публічного управління національною інноваційною системою з акцентом на централізованості публічного управління;
- правову невизначеність майбутньої діяльності інституту місцевих державних адміністрацій в Україні, що актуалізує перегляд розподілу повноважень між МДА та органами місцевого самоврядування у сфері реалізації регіональної інноваційної політики.

У цьому зв'язку нам вбачається доцільним запропонувати такі позиції щодо удосконалення функціонування національної інноваційної системи в Україні, а також підвищення ефективності розподілу повноважень між органами управління НІС.

Пропозиції щодо впровадження. По-перше, потребує визначення на законодавчому рівні поняття «галузей інновацій», що застосовується у положеннях про центральні органи виконавчої влади в Україні. Така термінологічна визначеність є необхідною для мінімізації дублювання повноважень між різними центральними органами виконавчої влади, що беруть участь у реалізації державної інноваційної політики.

По-друге, як засвідчило наше дослідження, потребують перегляду положення про Міністерство освіти та науки України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство оборони України, Міністерство інфраструктури України на предмет їхнього приведення у відповідність до норм Закону України «Про інноваційну діяльність». Зокрема, вбачається доцільним поєднати інноваційний цикл, чітко визначивши і відокремивши сфери компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері

інновацій та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності.

По-третє, ми вважаємо за необхідне розпочати наукову дискусію щодо перегляду існуючої структури органів публічного управління національною інноваційною системою в Україні. На наше переконання, доцільно порушити питання щодо створення спеціалізованого центрального органу державної виконавчої влади, що забезпечуватиме формування і реалізацію всієї державної політики у сфері інновацій – Міністерства інноваційного розвитку, головним завданням якого мало б стати формування державних науково-технологічних та інноваційних програм, які виконуються в інтересах усіх міністерств і відомств. У той же час, дискусійним, на нашу думку, є питання подальшого існування Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України, повноваження якого дублюються одночасно з декількома іншими центральними органами виконавчої влади.

По-четверте, зважаючи на збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні у зв'язку з реалізацією реформи децентралізації, доцільним вбачається створення при виконавчих апаратах обласних рад спеціального структурного підрозділу з питань інноваційного розвитку – Управління з інноваційного розвитку регіонів, що забезпечуватимуть публічне управління розвитком інноваційної сфери на регіональному рівні з передачею певних повноважень управління інноваційною сферою з центрального рівня на регіональний. Це дозволить здійснити «інноваційну децентралізацію», зробивши виконавчі комітети органів місцевого самоврядування в Україні центральними агентами розвитку національної інноваційної системи України.