

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТВОРЕННІ НАЛЕЖНИХ ПЕРЕДУМОВ РОЗВИТКУ ДОСЛІДНИЦЬКИХ СТРУКТУР: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES PARTICIPATION IN CREATING PROPER PRECONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF RESEARCH STRUCTURES: THE GREAT BRITAIN EXPERIENCE

Петришина М.О., к.ю.н., доцентка,
доцентка кафедри державного будівництва

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
провідний науковий співробітник відділу правового забезпечення
функціонування національної інноваційної системи*

*Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена вивченню актуальної проблематики, пов'язаної зі створенням належних правових та організаційних передумов розвитку дослідницьких структур. Адже навіть в умовах повномасштабної війни росії проти України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, науково-дослідні установи і заклади освіти продовжують свою співпрацю. Так, Міністерство освіти і науки України, а також інші уповноважені органи державної влади активно займаються вивченням проблемних питань та потреб освіти і науки всередині країни і за кордоном. Відтак, закладення та подальше удосконалення організаційно-правових та матеріально-фінансових основ розвитку дослідницьких структур в Україні має продовжуватись, зокрема, зважаючи на вже існуючі дослідницькі структури, які потребують упорядкування та підтримки.

У роботі досліджуються питання щодо участі органів місцевого самоврядування в цьому процесі. Так, вивчаються можливості цих органів брати участь у пошуку заінтересованих суб'єктів, налагодженні їх взаємодії, розробці відповідних планів, програм, проєктів, їх фінансуванні, а також здійсненні низки моніторингових та інших заходів. У цілому, заходи щодо удосконалення правового регулювання означеної сфери, що пропонуються сьогодні в Україні, в основному збігаються або подібні до тих, що застосовуються зарубіжними державами на різних етапах формування та розвитку дослідницьких структур. Йдеться не лише про створення відповідного органу з питань розвитку дослідницьких структур, а про цілий комплекс заходів з інвентаризації, систематизації, моніторингу, удосконалення державної підтримки, створення нових фінансових інструментів задля розвитку дослідницьких структур тощо.

У свою чергу, досвід Великобританії свідчить про те, що місцеве самоврядування бере активну участь у процесі створення організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур, що, крім іншого, здійснює позитивний вплив на існування, функціонування та розвиток територіальних колективів. Результати проведеного аналізу можуть бути використані в процесі подальшого удосконалення нормативно-правової основи та практичної діяльності у сфері розвитку дослідницьких структур в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, дослідницькі структури, організаційні та правові передумови, інноваційний розвиток.

The article is devoted to the study of current issues related to the creation of proper legal and organizational prerequisites for the development of research structures. After all, even in the conditions of a full-scale war of Russia against Ukraine, state and local self-government authorities, scientific research institutions and educational institutions continue their cooperation. Thus, the Ministry of Education and Science of Ukraine, as well as other authorized state authorities, are actively engaged in the study of problematic issues and needs of education and science within the country and abroad. Therefore, the establishment and further improvement of the organizational and legal, material and financial foundations for the development of research structures in Ukraine should continue, in particular, taking into account the existing research structures that need streamlining and support.

The work examines issues related to the participation of local self-government authorities in this process. Thus, the possibilities of these authorities to participate in the search for interested subjects, the establishment of their interaction, the development of relevant plans, programs, projects, their financing, as well as the implementation of a number of monitoring and other measures are being studied. In general, the measures of improvement of the legal regulation of the specified area, that are offered today in Ukraine, generally coincide or are similar to those applied by foreign countries at various stages of the formation and development of research structures. It is not only about the creation of a relevant body for the development of research structures, but about a whole set of measures for inventory, systematization, monitoring, improvement of state support, creation of new financial instruments for the development of research structures, etc.

In turn, the experience of Great Britain shows that local self-government takes an active part in the process of creating organizational and legal prerequisites for the development of research structures, which, in addition, has a positive impact on the existence, functioning and development of territorial collectives. The results of the conducted analysis can be used in the process of further improvement of the regulatory framework, as well as practical activities in the field of development of research structures in Ukraine.

Key words: local self-government, research structures, organizational and legal prerequisites, innovative development.

Постановка проблеми. Актуальність вивчення питань, пов'язаних з підвищенням рівня конкурентоспроможності наукових досліджень і науково-технічних розробок в Україні зумовлюється такими чинниками, як посилення євроінтеграційного процесу, підтримання наявного потенціалу, необхідністю повоєнного відновлення національної економіки, а також забезпечення гідної якості життя громадян.

Означені вище питання становили інтерес ще до початку повномасштабної війни росії проти України. Важливість вивчення та цінність результатів пошуку шляхів вирішення проблем, пов'язаних зі створенням організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких

структур, у тому числі, обумовлено зростанням наукового інтересу до проблем розвитку, трансформації системи публічної влади загалом, підвищенням уваги до питання перегляду і внесення змін до чинного законодавства, що спрямовані на створення транспарентної, ефективної, інноваційно-орієнтованої системи органів державної влади та місцевого самоврядування, а також стимулювання багатостороннього партнерства (за участю держави, із залученням ресурсів громади, місцевого самоврядування, наявним інтересом приватного сектору).

У цьому контексті утвердження спроможного місцевого самоврядування з точки зору як компетенції, матеріального і фінансового забезпечення, так і професійності

посадових і службових осіб, підвищення рівня якості надання різних видів публічних послуг, досягнення оптимальності при вирішенні питань життєдіяльності, а також проблем відновлення та стратегічного розвитку територіальних громад, регіонів набуває особливого значення. Дійсно, як показує досвід роботи органів місцевого самоврядування в умовах очікуваної, проте, все одно, несподіваної повномасштабної агресії росії проти України, не всі представники органів місцевого самоврядування виявилися готовими до таких викликів.

Водночас, ефективними виявилися рішення органів державної влади не лише щодо визначення особливостей правового режиму воєнного стану, а й, зокрема, щодо забезпечення можливостей для продовження ведення бізнесу навіть в умовах війни (релокація, зменшення податкового навантаження, інші заходи підтримки). Суттєвих змін зазнало чинне законодавство в різних сферах державного і суспільного життя. Україна й низка інших зарубіжних держав, різні міжнародні, у тому числі, благодійні та інші організації підтримали і продовжують надавати свою допомогу як тим, хто перебуває на території нашої держави, так і тим, хто змушений був її покинути. Проте, неабиякого значення, має сьогодні питання щодо підтримки та забезпечення подальшої науково-дослідної роботи (розробок) в наукових, науково-дослідних, а також закладах освіти тощо.

При цьому, наявні обставини (обстріли мирного населення, руйнування інфраструктури, вимушене переміщення населення, неможливість ведення певних видів підприємницької діяльності тощо) спонукають як державу, так і представників наукового співтовариства, бізнесу, окремих осіб бути винахідливими не лише у питаннях першочергового значення (недопущення/ подолання гуманітарної катастрофи, забезпечення військових тощо), а й у сфері пошуку можливих шляхів підтримання наявного інноваційного потенціалу, розвитку ідей формування дослідницької інфраструктури в Україні.

Не зважаючи на важливість і актуальність вивчення та цінність результатів пошуку шляхів вирішення проблем, пов'язаних зі створенням організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур в Україні, окреслена тематика все ще потребує належного наукового обґрунтування, а також удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Метою цієї роботи є вивчення зарубіжного досвіду залучення органів місцевого самоврядування до процесу створення організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур, зокрема, досвіду Великобританії. Цінність такого дослідження підтверджується триваючим процесом формування власної моделі муніципального управління в Україні. Відтак, інституційна, системно-структурна та організаційно-функціональна характеристика існуючої у Великобританії моделі муніципального управління набуває значення в аспекті нашого дослідження не як набір параметрів, які може чи повинна перейняти Україна задля покращення існуючої власної моделі як такої. Наразі йдеться про вплив цих параметрів, а також низки інших факторів на можливості органів місцевого самоврядування бути учасником процесу створення організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут місцевого самоврядування викликає інтерес теоретиків і практиків достатньо тривалий період часу. Проте, питання, що становить інтерес не є предметом окремого наукового пошуку і поки що не є широко обговорюваним, а нормативне врегулювання або взагалі відсутнє, або є фрагментарним. З одного боку, такий стан справ уможливив відсутністю власної моделі муніципального управління, проблемами формування її концепту, системи органів та посадових осіб, основних принципів його орга-

нізації та діяльності, взаємовідносин з іншими суб'єктами тощо. З другого боку, невирішеність питання щодо оновлення системи органів публічної влади в державі загалом, її елементного та суб'єктного складу, суттєвого переформування цієї системи протягом років ускладнювали, гальмували і навіть нівелювали досягнення у цій сфері.

У свою чергу, проблема інноваційної спрямованості розвитку постала перед Україною порівняно нещодавно. За останнє десятиліття питання щодо формування національної інноваційної системи набуло особливого значення, у тому числі, й у зв'язку з низкою реформ в різних сферах суспільного і державного життя. Це також стимулювало наукові дослідження, що певним чином прискорювало перегляд та удосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері.

Аналіз зарубіжних досліджень у цій сфері свідчить, зокрема, про: 1) визнання необхідності та важливості повного та чіткого конституційно-правового врегулювання означених питань [1]; 2) сутнісні зміни, що відбулися у теорії публічного управління, зокрема, у напрямку збільшення ваги місцевого самоврядування, зменшення державного впливу на нього [2]; 3) можливість формування спроможного місцевого самоврядування, що безпосередньо пов'язана із законодавчо встановленою моделлю муніципального управління [13]; 4) необхідність вивчення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ, у тому числі, в аспекті трансформації моделей муніципального управління [4; 5]; 5) формування оптимальних передумов для участі органів місцевого самоврядування як повноправних суб'єктів у розвитку національної інноваційної системи, у тому числі, у створенні організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур в Україні¹.

Крім того, огляд напрацьованих зарубіжних дослідників свідчить про зростання інтересу до питань, що пов'язані з визначенням підходів до розуміння інновацій, інноваційної системи, інноваційної діяльності загалом. При цьому, все більшого значення набуває і привертає все більше уваги зарубіжних науковців тематика, пов'язана з формуванням уявлення про: 1) «відкритість» інновацій [6]; 2) «демократизацію» інновацій [7]; 3) «регіональний» підхід до інновацій [8]. Доволі широко обговорюються питання щодо: 1) інновацій за умов децентралізації [9]; 2) значення інновацій на рівні місцевого самоврядування [10]; 3) прискорення розвитку регіонів за умов «knowledge-based» економіки [11] тощо.

Разом з тим, подібні дослідження засновуються на: 1) тому чи іншому уявленні про місцеве самоврядування; 2) відносинах останнього з іншими суб'єктами (державою, приватним сектором тощо); 3) урахуванні тих чи інших тенденцій глобального розвитку; 4) урахуванні наявних місцевих (регіональних) потреб, потенціалу, можливостей тощо. Означені вище та ряд інших факторів прямо чи опосередковано впливають на можливості участі місцевого самоврядування у створенні організаційних та правових передумов розвитку дослідницьких структур.

Не вдаючись до детального аналізу факторів, що так чи інакше сприяли виокремленню існуючих світових систем місцевого самоврядування (зокрема, англосаксонської, романо-германської (континентальної), іберійської, скандинавської, радянської), зазначимо, що сьогодні останні зазнали модифікацій. Адже більшість сучасних цивілізованих демократичних держав обирають власний шлях розвитку, засновуючись, при цьому на загальновизначених цінностях і керуючись пріоритетом прав людини в діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів та посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування).

¹ Зважаючи на дані, подані у цьому дослідженні, які, у свою чергу, засновуються як на відкритих даних офіційних міжнародних організацій, так і наукових та публіцистичних статтях та доповідях (відповідні посилання зазначено у тексті).

Так, зокрема, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії вирізняється незвичною для нашого сприйняття побудовою місцевого самоврядування і відношенням до його сутності, а також характеризується відсутністю на місцях уповноважених центрального уряду, які б «опікували» представницькі органи, що обираються населенням. Контроль за діяльністю місцевого самоврядування (в оригіналі – “local government”) здійснюється опосередковано – через центральні органи або суд. Крім того, реформи протягом майже тридцяти років свідчать про значне розширення не лише повноважень органів влади складових частин держави (деволюція повноважень Британського Парламенту), а й самоврядних повноважень (devolved administration), що дає можливість стверджувати про заінтересованість держави у наявності спроможного місцевого самоврядування. Як бачимо, органи місцевого самоврядування за цієї системи характеризуються високим ступенем автономії. При цьому, уповноважені діяти виключно в межах визначених законом. У протилежному випадку їх дії можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Такий стан справ дозволяє британським науковцям, при вивченні питань щодо участі різних суб'єктів у здійсненні та / або фінансуванні наукових досліджень і розробок, формувати дослідницької інфраструктури, використовувати єдине позначення «public sector», в межах якого виокремлюються: 1) Уряд Сполученого Королівства (в особі Департаменту у справах покращення рівня життя, житлового будівництва та громад (раніше – Міністерства); 2) «devolved administrations» (Уряди Шотландії та Уельсу, а також департаменти Північної Ірландії); 3) ради з питань фінансування вищої освіти (наприклад, Research England); 4) позавідомчий публічний орган (non-departmental public body), що спонсорується Департаментом з бізнесу, енергетики та промислової стратегії – UKRI (UK Research and Innovation); 5) урядові департаменти та агенції (з питань освіти, оборони, ведення бізнесу, транспорту, житлового будівництва, громад та місцевого самоврядування, охорони здоров'я та безпеки тощо).

У свою чергу, урядові департаменти займаються виробленням стратегій, «білих книг», плануванням. У той час, як місцеве самоврядування бере участь як у фінансуванні, так і у впровадженні наукових досліджень і розробок, подальшому розвитку місцевої дослідницької інфраструктури. Так, у 2019 році у Сполученому Королівстві на фундаментальні наукові дослідження було залучено 28 %, на прикладні дослідження було залучено 53 %, а на експериментальні – 19 % загальних витрат, здійснених так званім публічним сектором на наукові дослідження та розробки (local government R&D expenditure) [12].

При цьому, підхід до як до стратегій, так і до їх втілення не є єдиним та уніфікованим. Якщо точніше, то відповідно до Підсумкового огляду програми «Levelling up», йдеться не про те, щоб зробити всі складові Сполученого Королівства однаковими і не про те, щоб їх виокремити. Крім того, не йдеться й про применшення ролі більш успішних територій. Натомість, йдеться про розширення можливостей по всій території країни, а також про те, що саме місцеве самоврядування повинне досліджувати можливості, розробляти плани, залучати фінансування, встановлювати контакти з різними стейкхолдерами, а також виявляти можливі нормативні ускладнення. І все це органи місцевого самоврядування повинні робити заздалегідь, тобто до того, як вони знайдуть підходящих партнерів і спеціалістів, що володіють необхідними знаннями / навичками для того, щоб запустити проект [13].

Відтак, хоча й має місце вироблення стратегій і планування, йдеться, насамперед, про внесок громади, інклюзивність, застосовуваність результатів досліджень та розробок з метою підвищення рівня життя громади і зняття зайвого навантаження з публічних служб, розвиток і підтримання ініціативи тощо. Показовим у цьому плані, на

наш погляд, є заява Уряду Сполученого Королівства про небажане збільшення бюджету на наукові дослідження і розробки на 2022 – 2025 рр. Так, майже 40 мільярдів фунтів будуть розподілені між партнерськими організаціями. Планується, що такий розподіл коштів забезпечить виконання урядової інноваційної стратегії [14], включаючи амбіції щодо збільшення загальних інвестицій в наукові дослідження і розробки до 2,4% ВВП до 2027 року. До того ж, це дозволить Уряду зміцнити британську провідну систему наукових досліджень та розробок і зміцнити позицію Великобританії як наукової супердержави та інноваційної нації [15].

Згідно з даними, що містяться у Стратегії інновацій Великобританії дослідницькі інфраструктури (RI) – це засоби, ресурси та послуги, які використовуються дослідницьким співтовариством для проведення досліджень та сприяння інноваціям. Так, у Великій Британії існує понад 500 значущих на національному та міжнародному рівнях дослідницьких інфраструктур, 75% з яких працюють з британськими підприємствами, і багато з яких створюють кластери інноваційного бізнесу приватного сектору, приваблюючи тим самим талановитих учених та прямі іноземні інвестиції до Великобританії. Такі дослідницькі інфраструктури фінансуються з низки джерел (перелік наведено вище), включаючи Уряд Великобританії та децентралізовані адміністрації (devolved administrations), у тому числі й місцеве самоврядування. На додаток до надання послуг і доступу до об'єктів промисловості, дослідницькі інфраструктури є природними центрами інновацій.

Висновки. Досвід Великобританії свідчить про те, що органи місцевого самоврядування займають чільне місце в системі інноваційних відносин, у тому числі, беруть активну участь як у формуванні місцевої (муніципальної) інноваційної політики (як складової загальнодержавної), так і стимулюванні інноваційної діяльності на місцях. Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у розробці місцевих програм економічного розвитку, інноваційних багатосторонніх проєктів для реалізації цілей громади на майбутнє і, таким чином, формують рівень якості життя членів територіальних колективів (громад), а також розвитку економіки держави в цілому.

Відтак, за сучасних умов, до вихідних параметрів при характеристиці тієї чи іншої моделі муніципального управління (таких, як ступінь конституційно-правового регулювання питань організації і діяльності місцевого самоврядування; покладення в основу принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації; встановлення співвідношення нормативно-правового закріплення та практичної реалізації принципів правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії; визначення відносин місцевого самоврядування з державою та іншими суб'єктами) об'єктивно слід віднести й ступінь інноваційної спрямованості муніципального розвитку, можливості використання наявного інноваційного потенціалу, участь місцевого самоврядування у формуванні інноваційно-орієнтованого середовища, зокрема, й дослідницьких структур.

Незважаючи на значний масив законодавчих актів, що прямо чи опосередковано впливають на вироблення та впровадження інноваційної моделі розвитку, забезпечення здійснення інноваційної діяльності різними суб'єктами та учасниками, забезпечення належних правових і організаційних передумов створення дослідницьких структур в Україні, особливо значення в сучасних умовах набуває здатність органів місцевого самоврядування забезпечити перерозподіл ресурсів з традиційної на інноваційну сферу економіки (не лише із застосуванням фінансових, а й організаційних та правових механізмів).

Діяльність держави у сфері підвищення рівня конкурентоспроможності наукових досліджень і науково-тех-

нічних розробок в Україні сьогодні триває не зважаючи на обставини. Про це свідчать розроблені і прийняті нормативно-правові акти, пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства, з питань реалізації експериментальних проєктів, програми, плани у цій сфері, визначення пріоритетних напрямків розробок і досліджень і їх фінансування, подальша цифровізація сфери освіти і науки, надання публічних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування. Йдеться й про підтримку з боку інших держав, організацій та асоціацій (зокрема, членом (кандидатом у члени) яких Україна стала в цьому році). Наукові, науково-дослідні установи і заклади вищої освіти демонструють готовність до

подальшої плідної співпраці у напрямі розвитку дослідницьких структур.

При цьому, слід відзначити, що не зважаючи на вкрай важкі обставини, на місцевому рівні не лише тримають постійну оборону, забезпечують життєво важливі потреби членів громад, а й продовжують втілювати політику інноваційного розвитку, цифровізації, удосконалення надання публічних послуг. Вважаємо, що завдяки злагоженій співпраці означених вище суб'єктів, з використанням зарубіжного досвіду, наразі, досвіду Великої Британії, Україна здатна досягти системних зрушень в питанні щодо створення належних організаційних та правових передумов формування дослідницьких структур.

ЛІТЕРАТУРА

1. The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations, 2021, 291.
2. Gurdon-Nagy, K. Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments, 366–367.
3. Pál, E. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). Pécs Journal of International and European Law. 2018/II. 6–20.
4. Kiurienē, V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative review. Journal of Education Culture and Society. No. 2. 2015. 394–410.
5. Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.
6. Gassman, O., Enkel, E., (2004). Towards a theory of open innovation: three core process archetypes. R&D Management Conference (RADMA) Lisbon, Portugal, 6 July 2004.
7. Christensen, H. S., Karjalainen, M., Lundell, K., (2016). Democratic Innovations to the Rescue? Political Trust and Attitudes towards Democratic Innovations in Southwest Finland. International Journal of Public Administration, vol. 39, no. 5, pp. 404 – 416. ISSN 1532-4265. DOI 10.1080/01900692.2015.1015560.
8. Adamek, P., Čemerková, Š., (2015). Regional innovation approach: A case of the Moravian-Silesian region. In 18th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, pp. 161–167. ISBN 978-80-210-7861-1. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-7861-2015-21.
9. Jans, W., Denters, B., Need, A., Van Gerven, M., (2015). Mandatory innovation in a decentralised system: The adoption of an e-government innovation in Dutch municipalities. Acta Politica, vol. 51, no. 1, pp. 36 – 60. ISSN 1741-1416. DOI 10.1057/ap.2014.36.
10. More than good ideas: the power of innovation in local government. NESTA. March, 2009. Available at: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2013/01/More-than-good-ideas-the-power-of-innovation-in-local-government-March-2009.pdf>
11. Nijkamp, P., Siedschlag, I., (2011). Innovation, growth and competitiveness: dynamic regions in a knowledge-based world economy. Berlin: Springer. ISBN 978-3-642-14964-1.
12. Research and development expenditure by the UK government: 2020. URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/researchanddevelopmentexpenditure/bulletins/ukgovernmentexpenditureonscienceengineeringandtechnology/2020>
13. Levelling Up the United Kingdom: Executive Summary. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1095544/Executive_Summary.pdf
14. UK Innovation Strategy. July, 2021. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1009577/uk-innovation-strategy.pdf
15. Government announces plans for largest ever R&D budget. URL: <https://www.gov.uk/government/news/government-announces-plans-for-largest-ever-rd-budget>