

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

ГЛІН Є.О.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті, з метою з'ясування стану нормативно-правових засад впровадження інноваційних технологій управління в діяльність органів місцевого самоврядування, розглянуто якість законодавчого врегулювання даного питання. Доведено, що хоча й в чинному законодавстві закладені необхідні організаційно-правові підвалини впровадження інноваційних технологій в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування, втім повноцінної юридичної бази для якісної та ефективного реалізації даного процесу в нашій державі поки що не сформовано, що, зрозуміло, не сприяє розвитку означеного управлінського механізму.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, інноваційна діяльність, публічне управління, нормативно-правовий акт.*

В статье, с целью выяснения состояния нормативно-правовых основ внедрения инновационных технологий управления в деятельность органов местного самоуправления, рассмотрено качество законодательного урегулирования данного вопроса. Доказано, что хотя и в действующем законодательстве заложены необходимые организационно-правовые основы внедрения инновационных технологий в управленческую деятельность органов местного самоуправления, впрочем полноценной юридической базы для качественной и эффективной реализации данного процесса в нашем государстве пока не сформировано, что, разумеется, не способствует развитию указанного управленческого механизма.

Ключевые слова: *местное самоуправление, инновационная деятельность, публичное управление, нормативно-правовой акт.*

The article, in order to clarify the status of regulatory and legal framework of innovation technologies management in the local government, examined the quality of legal regulation of this issue. Proved that although in the current legislation laid the necessary institutional and legal foundation for the introduction of innovative technologies in the management activities of local governments, however full legal framework for efficient and effective implementation of this process in our country has not yet formed, which, of course, does not promote development appointed management mechanism.

Key words: *local government, innovation, public administration, legal act.*

Вступ. Нинішній етап розвитку українських держави і суспільства пов'язаний із проведенням цілого ряду важливих реформ, деякі з них тривають вже друге десятиріччя. Зокрема, йдеться про адміністративну реформу, що була започаткована ще в 1998 році. Так, в Указі Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» зазначається, що важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися в спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо супе-

речливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого, – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1]. У зв'язку із цим в якості мети адміністративної реформи було проголошено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1].

На сьогодні зроблено цілу низку важливих кроків у напрямку вдосконалення механізму державного управління, втім величезна кількість важливих питань на цьому шляху все ще не набули повноцінного конструктивного вирішення. Зокрема, це стосується поліпшення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. На проблемах функціонування останніх та напрямках усунення цих проблем було акцентовано увагу ще у 1998 році у вищезгаданій Концепції адміністративної реформи. Так, у даному правовому документі зазначається, що для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення, окрім іншого, мають бути розв'язані такі завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [1]. Втім, незважаючи на проголошені цілі та завдання, а також окреслені напрямки і заходи щодо вдосконалення місцевого самоврядування, реальні кроки щодо їх практичної реалізації влада почала здійснювати тільки в останні декілька років. Для того, щоб владні заходи в означеній сфері були більш якісними, ефективними та результативними, вони мають спиратися на відповідне теоретичне підґрунтя, що зумовлює необхідність подальшого наукового вивчення проблематики організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. При цьому, враховуючи пануючі у високорозвинутому західному світі, повноправним членом якого прагне стати наша держава, процеси і тенденції, особлива увага має бути приділена дослідженню та запровадженню в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування інноваційних технологій.

Стан дослідження. Мусимо відзначити, що проблематика впровадження інновацій у сфері публічного управління не є новою, її у своїх дослідженнях вже вивчали: В.І. Плохало, К.К. Кулі, Н.В. Сапа, М.О. Баймуратов, Я.В. Журавель, О.В. Батанов, В.Р. Барський, В.Б. Євдокимов, Т.В. Захарова та ін. Тим не менш, ряд аспектів означеної проблематики все ще не набули належного теоретичного обґрунтування, зокрема більш детального та глибокого аналізу потребує питання нормативно-правової бази реалізації інноваційних технологій управління у сфері місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є: розглянути стан нормативно-правових засад впровадження інноваційних технологій управління в діяльність органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Тобто місцеве самоврядування – це один з організаційно-правових механізмів здійснення публічного управління на локальному (регіональному рівні). Для того, щоб даний механізм у своєму функціонуванні був ефективним та дієвим, відповідав нагальним умовам і обставинам суспільного розвитку, він повинен постійно вдосконалюватися. У свою чергу, процес оновлення та поліпшення управління (підвищення показників його ста-

більності, ефективності, дієвості), адаптації і пристосування механізму даного управління до об'єктивно існуючих суспільних потреб і запитів зумовлює необхідність впровадження в його функціонування інноваційних технологій. Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери; інноваційна діяльність – діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [2]. Згідно зі статтею 3 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII інноваційною діяльністю є сукупність заходів, спрямованих на створення, впровадження, поширення та реалізацію інновацій відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» із метою отримання комерційного та/або соціального ефекту, які здійснюються шляхом реалізації інвестицій, вкладених в об'єкти інноваційної діяльності [3]. Також варто відмітити статтю 325 Господарського кодексу України, в якій закріплено, що інноваційною діяльністю у сфері господарювання є діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій із метою виконання довгострокових науково-технічних програм із тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя [4].

З викладеного видно, що наведені визначення інноваційної діяльності відносяться до сфери комерційної діяльності, що ускладнює використання поняття «інноваційна» діяльність у галузі публічного управління, зокрема того, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Однак про можливість та необхідність здійснення такої діяльності в зазначеній галузі, як прямо, так і опосередковано, свідчить зміст ряду нормативно-правових актів. Так, у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР закріплено, що органи місцевого самоврядування здійснюють такі повноваження: 1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; 2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі; 4) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; 5) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення в разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій із цих питань; 6) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення; 7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; та ін. І хоча законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] прямих вказівок на інноваційні технології управління в діяльності органів місцевого самоврядування і не передбачено, очевидним, на нашу думку, є той факт, що на сучасному етапі суспільного розвитку без їх впровадження місцеві органи влади не здатні надати належне організаційно-управлінське забезпечення, необхідне для подальшого повноцінного соціально-економічного та культурного розвитку суспільного життя.

Правове поле впровадження і розвитку інноваційних технологій управління у сфері діяльності органів місцевого самоврядування формує і вищезгадана Концепція адміністративної реформи, в якій зазначається, що дана реформа передбачає: розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків з органами і посадовими особами місцевого самоврядування; впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої

демократії; практичне впровадження механізмів дійового контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення; апробація та запровадження в міській агломерації таких організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах [1].

Також не можна не відзначити Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. Так, у даному правовому документі проголошено, що на сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя [6]. Метою даної Концепції є визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [6]. Досягнення проголошеної мети передбачає виконання таких завдань: забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; вдосконалення технології державного управління; підвищення якості управлінських рішень; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг; центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг; організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя; деперсоніфікація надання адміністративних послуг із метою зниження рівня корупції в державних органах; організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них [6].

Важливим кроком на шляху розвитку інноваційної діяльності в Україні, зокрема її впровадження на рівні публічного управління, стало створення Державного агентства з питань електронного урядування України, яке, відповідно до Положення про нього, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [7].

Окрім вище згаданих нормативно-правових актів, юридичну основу провадження інноваційних технологій управління в діяльність органів місцевого самоврядування складають також: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV, Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р, «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації», «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 № 474-р та ряд інших нормативно-правових документів законодавчого і підзаконного характеру.

Висновки. Вивчення діючого українського законодавства свідчить про те, що сьогодні хоча й закладені необхідні організаційно-правові підвалини впровадження інноваційних технологій в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування, втім повноцінної юридичної бази для якісної та ефективної реалізації даного процесу в нашій державі поки що не сформовано, що, зрозуміло, не сприяє розвитку означеного управлінського механізму. Окремо слід наголосити на тому, що діючі нині нормативно-правові акти, констатуючи гостру необхідність під-

вищення рівня якості, ефективності та результативності управлінських послуг, у тому числі тих, що надаються органами місцевого самоврядування, при цьому прямо не зобов'язують суб'єктів публічного управління, що надають такі послуги, активно впроваджувати у свою діяльність інноваційні технології як необхідну умову її вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810 /98 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36, ст. 266.
3. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 646.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170
6. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
7. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України» від 1 жовтня 2014 р. № 492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkni.gov.ua/polojennya>.

УДК 342.34

КУФТИРСЬ П.В.

ЮРИДИЧНА ГЕРМЕНЕВТИКА: ПОНЯТТЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ У СУЧАСНИХ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ КОНЦЕПТАХ

У статті відображено основні концептуальні підходи до визначення електронної демократії, проаналізовано найпоширеніші сучасні концепції електронної демократії, надано сутнісну юридичну характеристику та розкрито правову природу електронної демократії як форми політико-правового режиму.

Ключові слова: демократія, електронна демократія, інформаційне суспільство, постіндустріальне суспільство, політико-правовий режим держави.

В статье отражены основные концептуальные подходы к определению электронной демократии, проанализированы наиболее распространенные современные концепции электронной демократии, предоставлено сущностную юридическую характеристику и раскрыто правовую природу электронной демократии как формы политико-правового режима.

Ключевые слова: демократия, электронная демократия, информационное общество, постиндустриальное общество, политико-правовой режим государства.

There are reflected the main conceptual approaches to the definition of e-democracy, analyzed the most common modern concepts of electronic democracy, given the essential legal characteristics and disclosed the legal nature of e-democracy as a form of political and legal regime.

Key words: democracy, e-democracy, information society, post-industrial society, politico-legal regime of the state.

© КУФТИРСЬ П.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Інститут законодавства Верховної Ради України)