

УДК 342.9

ГЛІН Є.О.

**ДО ПИТАННЯ ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ
У ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розглянуто сутність та структуру механізму правового регулювання, на підставі чого виокремлено та охарактеризовано основні засоби правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування. Наголошено, що завдяки правовим засобам, процес впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування набуває цілеспрямованого та послідовного вигляду, через них забезпечується його законність та відповідність загальноновизначеним у державі і суспільстві цінностям.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, публічне управління, інновації, правове регулювання, засоби правового регулювання.*

В статье рассмотрена сущность и структура механизма правового регулирования, на основании чего выделены и охарактеризованы основные средства правового регулирования внедрения инновационных технологий управления в деятельность органов местного самоуправления. Отмечено, что благодаря правовым средствам процесс внедрения инновационных технологий управления в деятельность органов местного самоуправления приобретает целенаправленный и последовательный вид, благодаря им обеспечивается его законность и соответствие общепризнанным в государстве и обществе ценностям.

Ключевые слова: *местное самоуправление, общественное управление, инновации, правовое регулирование, средства правового регулирования.*

The article examines the nature and structure of the mechanism of legal regulation, whereby singled out and described the main means of legal regulation of innovative technologies in the management of the local government. Emphasized that through legal means the process of introducing innovative technologies in the management of the local government becomes purposeful and consistent appearance, because they ensured its legitimacy and compliance generally in the state and society values.

Key words: *local government, public administration, innovation, regulation, regulation means.*

Вступ. Подальший якісний та ефективний розвиток України нерозривно пов'язаний з розвитком інноваційної діяльності та впровадженням інноваційних технологій в основні сфери суспільно життя. Держава, в особі її вищих керівних органів, усвідомлює це і, хоча й не у повній мірі, втім, все ж таки, сприяє розвитку інноваційної сфери у країні. Однак її належне функціонування розглядається, переважно, як запорука зростання економічної міці країни, відповідно й питання запровадження інноваційних технологій вирішується, як правило, у розрізі комерційної діяльності. Однак рівень розвитку держави обумовлюється не лише результатами функціонування її господарської сфери, не менш важливим тут є і рівень розвитку та стан функціонування галузі публічного управління у країні, якість, ефективність та дієвість якого, також значним чином визначається інноваціями, що запроваджуються у механізм реалізації цього управління.

Надзвичайна актуальність питання про оновлення та вдосконалення системи державного управління була проголошена ще у 1998 році у Концепції адміністративної реформи, метою якої було визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з висо-

ким 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 головний пріоритет її діяльності є служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1]. З часу запуску адміністративної реформи було зроблено цілу низку як позитивних, так і відверто провальних кроків у напрямку вдосконалення системи публічного управління. Однак при цьому основна увага приділялася саме механізму централізованого управління, у той час як місцеве самоврядування залишалося практично незмінним. Хоча у зазначеній Концепції прямо зазначалося, що для досягнення мети адміністративної реформи у ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань: 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 та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організації на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [1].

Постановка завдання. Метою даної статті є розгляд засобів правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування.

В останні роки влада почала приділяти значно більше уваги проблемам місцевого самоврядування. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 01.04.2014 № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, дія якої спрямована на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2]. Також Розпорядженням Уряду України від 18.03.2015 № 227-р схвалено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Метою даної Стратегії є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності [3]. Такий стан справ обумовлює актуалізацію питання про впровадження інноваційних технологій в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування, адже без цього досить складно забезпечити суттєве підвищення рівня якості та ефективності роботи цих органів.

Результати дослідження. Проблематику вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у своїх працях вивчали В. Плохало, К. Кулі, Ю. Пірожкова, Х. Хачатурян, Н. Сапа, М. Баймуратов, Я. Журавель, О. Батанов, Г. Задорожня, О. Жовтанецька та ін.. Тим не менш, попри значну увагу дослідників до означеної проблеми, ряд її аспектів потребують подальшого вивчення. Зокрема, це стосується нормативно-правового підґрунтя впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування.

Вивчення засобів правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування обумовлює необхідність розгляду сутності та структури механізму правового регулювання. Так, М.В. Цвік зазначає, що механізм правового регулювання (МПР) може бути визначений як система послідовно організованих юридичних засобів (явищ), за допомогою яких досягаються цілі правового регулювання [4, с. 413]. До складу цього механізму, на думку науковця, входить ціла низка правових явищ, як то: правова свідомість, принципи права, правові норми, акти їхнього тлумачення і застосування, юридичні факти, правові відносини, суб'єктивні юридичні прав і обов'язки, акти реалізації юридичних норм, правова культура, законність і т. ін. [4, с. 413].

На думку О.Ф. Скакун, механізм правового регулювання – процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів та форм з метою задоволення публічних та приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим»), тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку й іншу право-

ву діяльність суб'єктів права) [5, с. 262]. Щодо структури цього механізму, то, на думку юриста, його елементами є: 1) ті, що діють на відповідних стадіях регулювання – норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти безпосередньої реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; 2) ті, що діють протягом усього регулювання – суб'єкти, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; правова законність, правосвідомість, правова культура; 3) ті, що мають факультативний характер – інтерпретаційно-правові акти, акти застосування норм права [5, с. 263].

М.І. Матузов тлумачить механізм правового регулювання як систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином у цілях подолання перепон, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. До основних елементів указанного механізму науковець відніс: 1) норми права; 2) юридичні факти або фактичний склад (особливо організаційно-виконавчий правозастосовний акт); 3) правовідносини; 4) акти реалізації прав та обов'язків; 5) охоронний правозастосовний акт (факультативний елемент) [6, с. 627].

К.Г. Волинка пише, що механізмом правового регулювання називають систему взаємозв'язаних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання. Механізм правового регулювання – це спосіб функціонування єдиної системи правового регулювання, який розкривається через взаємозв'язки між її складовими елементами. Категорія «механізм правового регулювання» дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його у системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів, з'ясувати їх характерні ознаки і функції. Механізм правового регулювання представляється як діяльність, «робота» складових елементів системи правового регулювання, спрямована на досягнення суспільно корисного результату, що виявляється у втіленні правових норм у життя. До елементів механізму правового регулювання, на думку юриста, належать: юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти правореалізації, правосвідомість та режим законності та правопорядку, який впроваджується у результаті досягнення цілей правового регулювання [7, с. 108].

С.Г. Стеценко, розкриваючи сутність механізму адміністративно-правового регулювання (МАПР), визначив його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [8, с. 64]. Адміністративіст вважає, що елементи цього механізму слід розподілити на органічні та функціональні. Першими можуть вважатися ті, що визначають суть самого явища МАПР, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. Своєю чергою, функціональними складовими частинами МАПР можуть вважатися ті, які значною мірою впливають на МАПР, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. Тобто, функціональні складові мають можливість якісно змінити. При цьому, з позиції Стеценка, органічні складові частини МАПР: норми права; акти реалізації норм права; правові відносини. У той час як функціональні складові частини МАПР – це: юридичний факт; правова свідомість; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [8, с. 64-67].

Отже, засоби правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування являють собою юридичні інструменти, якими забезпечується виконання поставлених завдань та досягнення намічених цілей при вирішенні зазначеного питання, тобто впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування.

Основними засобами правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є:

– правові принципи. В.М. Кириченко та О.М. Куракін зазначають, що принципи права – основні засади, вихідні ідеї, положення, що відображають зміст права, його сутність та призначення у суспільстві, визначають спрямованість правового регулювання і поширюються на усіх суб'єктів права [9, с. 86]. О.Ф. Скакун тлумачить принципи права як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу та порядку [5, с. 237]. В.К. Баєв зазначає, що принципи права являють собою певні фундаментальні ідеї та ідеали, які сформульовані на основі наукового та практичного досвіду. У цьому плані вони разом з принципами правосвідомості є найважливішими компонентами панівної юридичної ідеології. Однак різноманітні юридичні ідеї та ідеали тільки тоді стають принципами права, коли вони безпосередньо (легально) виражені у нормативно-правових актах або інших формах права [10, с. 221]. З позиції Ю.С. Шемшученка, принципи права – керівні засади ідеї, які визнача-

ють зміст і спрямованість правового регулювання. Значення правових принципів полягає у тому, що вони у стислому вигляді концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [11, с. 128].

Отже, принципи, як засіб правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування, являють собою засновані на науковому пізнанні об'єктивно наявних закономірностей суспільного розвитку фундаментальні ідеї, відправні вимоги, на яких має ґрунтуватися процес провадження інноваційних технологій управління, та які мають бути прямо чи опосередковано відображені у нормах позитивного права. Відповідно до закону «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV, основними принципами державної інноваційної політики є: орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України; визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку; формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; створення умов для збереження, розвитку та використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері; здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності [12]. При цьому впровадження інноваційних технологій як один із принципів реформування органів місцевого самоврядування та важлива засада їх функціонування прямо не передбачені ані у концептуальних документах, ані в інших нормативно-правових актах, що регламентують правовий статус цих органів публічного управління;

– норми права (правові норми), які являють собою первинні, окремо взяті найменші структурні елементи права, правила поведінки, що визнані і охороняються державою. Норма права безпосередньо нормують, надають юридичного значення суспільним відносинам та знаходять свій зовнішній вираз у правовому приписі [4, с. 258]. Специфічне завдання норми права у механізмі правового регулювання полягає у тому, щоб: визначити загальне коло людей, на які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, в яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [13, с. 499-500].

Тож, роль норм у впровадженні інноваційних технологій управління полягає у тому, що вони визначають матеріальні та процедурні правила організації та реалізації даного процесу:

– нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави та встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Нормативно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у тому числі примусовими засобами [14, с. 192]. Тобто нормативно-правовий акт – це джерело, з якого відповідні суб'єкти дізнаються про характер та зміст вищезазначених норм позитивного права;

– правовідносини, які слід розуміти як врегульовані нормами права та забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між суб'єктами – правочинними (носіями суб'єктивних прав) та зобов'язаними (носіями обов'язків) [5, с. 382]. Значення правовідносин полягає у тому, що саме вони є основною формою, у межах якої відповідні суб'єкти реалізують свої права та обов'язки щодо впровадження та використання інноваційних технологій управління.

Висновок. Отже, завдяки правовим засобам процес впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування набуває цілеспрямованого та послідовного вигляду, через них забезпечується його законність та відповідність загальнодержавним і суспільстві цінностям. У цій статті ми розглянули не всі, а лише найбільш суттєві, з нашої точки зору, правові засоби регулювання зазначеного процесу. Крім того, не слід забувати, що головною проблемою правового регулювання впровадження інноваційних технологій управління у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є не стільки недостатність таких засобів, скільки їх недосконалість.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. 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 : Розпорядження КМУ від 18.03.2015 № 227-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
4. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.]; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
6. Матузов Н.И. Теория государства и права. Курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько ; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
7. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: с. 229-232.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
9. Кириченко В.М. Теорія держави і права: модульний курс : [навч. посіб.] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.
10. Теория государства и права : [учебник] / Под ред. В.К. Баева. – М. : Юристъ, 2003. – 592 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Т. 5: П – С. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.
12. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36. – Ст. 266.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] : пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Т. 4: Н-П. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.