

12. Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; від 07.06.2006 № 316-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/316-2006-%D1%80/print1332667163080189>.

УДК 352: 001.76: 005.6 (477)

ВИКОРИСТАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДЛЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ЯКОСТІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу перспектив використання управлінських інноваційних технологій для оптимізації якості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, нормотворча діяльність, нормотворчий процес, системи менеджменту якості, інновація, управлінська інноваційна технологія.

Пирожкова Ю.В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ КАЧЕСТВА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина
Статья посвящена анализу перспектив использования управленческих инновационных технологий для оптимизации качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, нормотворческая деятельность, нормотворческий процесс, системы менеджмента качества, инновация, управленческая инновационная технология.

Pirozhkova Yu.V. USING OF ADMINISTRATIVE INNOVATIVE TECHNOLOGIES FOR OPTIMIZATION OF QUALITY OF LAW CREATIONS ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted the analysis of prospects of the using of administrative innovative technologies for optimization of quality of law creations activity of organs of local self-government in Ukraine.

Key words: local self-government, law creations activity, law creations process, systems of management of quality, innovation, administrative innovative technology.

Упродовж незалежності в Україні сформувалась якісно нова національна правова система, визначальною складовою якої стала система джерел адміністративного права. Нині ця система перебуває в процесі свого подальшого розвитку та вдосконалення – удосконалюються традиційні джерела адміністративного права України і запроваджуються нові для нашої правової системи джерела права. Водночас, на сьогодні зберігає свою актуальність проблема належного теоретико-методологічного забезпечення процесів розвитку системи сучасних джерел адміністративного права України в контексті проведення адміністративної реформи. Чільне місце серед джерел адміністративного права відводиться рішенням місцевих рад, які в системі джерел права розглядають переважно як джерела конституційного та муніципального права. У системі джерел адміністративного права рішенням місцевих рад відводиться другорядна, незначна роль.

У світлі державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування функціонального призначення державних органів, запровадження моделі партнерських взаємовідносин особи і держави, особливої актуальності набуває питання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, адже, відповідно до ст.5 Конституції України, ради, як виборні органи, є органічним елементом системи влади на місцях і виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами, що у свою чергу обумовлює реформування даних інституцій з орієнтацією на забезпечення прав певної територіальної громади.

На сучасному етапі розвитку державотворення в Україні гостро виникла потреба ефективного вирішення питань місцевого значення, що спонукає державу звернути увагу на розбудову системно модернізованої моделі місцевого самоврядування. Президентом України В.Ф. Януковичем неодноразово відзначалась важливість проведення реформи місцевого самоврядування, що має на меті розвиток регіонів України, децентралізацію місцевої влади, надання територіальним громадам права самостійно, без втручання держави, вирішувати найважливіші питання організації життя відповідного регіону, що у свою чергу обумовить можливість запровадження механізмів участі громадян у прийнятті рішень, і надасть місцевим громадам реальні важелі впливу на державну політику.

У системі місцевого самоврядування суттєве місце належить колегіальним представницьким органам, якими є місцеві ради, оскільки саме вони представляють інтереси первинних базових елементів у системі місцевого самоврядування – відповідних територіальних громад. Реалізуючи волю територіальної громади, місцеві ради в сфері публічного адміністрування діють виключно в межах повноважень, наданих їм діючим законодавством України. Так, згідно з ч.1 ст.144 Конституції України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на певній території [1].

Сучасний етап розвитку України як незалежної держави визначається своєю відкритістю, достатньою прозорістю і вимагає від своїх громадян нового бачення, особистісного ставлення до процесів, що відбуваються в державі. Розвиток України значною мірою залежить від інноваційного потенціалу суспільства, який характеризується здатністю до системного цілісного сприйняття світу, умінь швидко орієнтуватися в інформаційних потоках, приймати рішення, нести відповідальність за їх наслідки. Проголошення стратегічного курсу інтеграції в європейське співтовариство вимагає максимального творчого застосування передового світового досвіду управління на різних рівнях, у тому числі на рівні органів місцевого самоврядування. Таким чином, актуальними є питання цілеспрямованого систематичного ґрунтового дослідження як специфіки нормотворчості місцевих рад, та їх управлінського продукту – рішень, що є локальними підзаконними нормативно-правовими актами, виступають головним правовим засобом здійснення місцевими радами владних повноважень на підвідомчій території, дозволяють їм на належному рівні представляти та забезпечувати інтереси жителів села, селища, міста, так і застосування сучасних технологій інноваційного менеджменту для оптимізації нормотворчої діяльності місцевих рад, використання яких здатно кардинально підвищити якість послуг, що надаються державою своїм громадянам, що дозволить досягти відповідного результату – підвищення ефективності законотворчої роботи в даній сфері.

При багатоманітності наукових робіт, що присвячені аналізу джерел права, джерел адміністративного права (праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Л.В. Баєвої, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, О.В. Констанція, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, А.М. Куліша, О.Ф. Скакун, О.Ю. Синявської, С.Г. Стеценко, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, О.М. Якуби та інших), проблемі рішень органів місцевого самоврядування (роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.Б. Євдокимова, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших), дослідженню сутності, прийняття та реалізації рішень місцевих рад (праці В.Р. Барського, Я.В. Журавель, Р.М. Максакової, В.С. Нерсисянца, В.П. Тимошука, О.О. Томки), комплексних досліджень, щодо використання інноваційних технологій для оптимізації нормотворчості місцевих рад, враховуючи те, що органи місцевого самоврядування не є домінуючими суб'єктами адміністративного права, на жаль, не приділяється достатня увага.

Мета статті: дослідити особливості використання управлінських інноваційних технологій для оптимізації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Нормотворчий процес – процедура офіційної підготовки проекту правового акта, програми в нормотворчому органі чи органах. Підготовчі комісії, розробляючи проекти рішень рад, беруть участь на початковому етапі процесу. Вказане обумовлено тим, що остаточне рішення “за” чи “проти” поданого проекту залишається за представницьким органом. До нормотворчого процесу належить діяльність проектного органу з підготовки та обговорення проекту акта, який остаточно приймається радою.

Г. Задорожня зазначає, що нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування регулюється відповідними правилами, які різняться за своїм характером. Це обумовлено тим, що частина з них знайшла своє правове відображення в нормативно-правових актах: Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, регламентах рад, положеннях про постійні комісії, статутах тощо. З іншого боку, вагоме значення має використання набутого досвіду в нормотворчій діяльності, дотримання традицій та апробованих механізмів. Водночас ступінь правової регламентації нормотворчого процесу залежить від його стадії (процедура прийняття рішення про підготовку проекту, офіційне доручення, внесення проекту до порядку денного сесії) [2].

Проектна діяльність органів місцевого самоврядування займає значну частину виконуваної ними нормотворчої роботи в цілому. Аналіз нормативно-правової бази дає можливість стверджувати, що в спеціальному законодавстві відсутні конкретні правила-вимоги, які регламентували б не лише порядок підготовки, а й порядок документального оформлення проектів програм чи правових актів. Це є серйозною прогалиною чинного законодавства, оскільки нормотворчі органи діють на власний розсуд, без дотримання загальних правил і рекомендацій, що зумовлює порушення вимог нормотворчої діяльності в цілому. Наприклад, немає єдиних вимог щодо оформлення підготовлених проектів програм чи правових актів, не регламентовано порядок залучення сторонніх фахівців до проектної роботи, здійснюваної органами місцевого самоврядування. Безперечно, участь таких фахівців у складанні проекту сприяє більш ефективному вирішенню проблем засобом правового регулювання окресленого виду суспільних відносин. Колегіальний спосіб творення того чи іншого проекту забезпечує врахування різних думок та переконань, всебічне обговорення проблемних питань з огляду на якісний склад нормотворчого органу.

Друга стадія – це прийняття нормативно-правового акта (правової норми). Вона складається з наступних етапів: 1) внесення проекту нормативно-правового акта на обговорення відповідного компетентного органу (або подання на розгляд відповідної посадової особи); 2) обговорення проекту (можливо, у кількох читаннях); 3) прийняття нормативно-правового акта та його підписання. Третя стадія – це надання нормативно-правовому актові юридичної сили, або введення його в дію. Ця стадія складається, по суті, з одного етапу – обнародування, тобто доведення змісту нормативно-правового акта або правової норми до відома тих суб'єктів, дії яких він повинен регулювати.

Отже, безумовно назріла необхідність розгляду питання щодо використання управлінських інноваційних технологій для оптимізації нормотворчості місцевих рад, адже особливістю актів органів місцевого самоврядування є їх територіальна обмеженість і самостійність в ухваленні рішень, які стосуються питань управління комунальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, здійснення охорони громадського порядку та ін. Органи місцевого самоврядування не можуть дозволити собі приймати неефективні правові акти, тому важливою умовою їх ефективного прийняття є процес підготовки, тобто проектна робота над майбутнім рішенням. Прийняттю нормативно-правового акта передуює соціальна потреба в нормативному регулюванні відповідної сфери суспільних відносин, тому критерієм цінності правових установок повинні бути факт точного і всебічного відображення дійсності, ступінь перетворення новим актом, що буде в майбутньому прийнято суб'єктом правотворчості, певних суспільних відносин. Інноваційне управління забезпечить прийняття необхідного, ефективного, сучасного документа.

Очевидно, що результати діяльності органів місцевого самоврядування повинні відповідати визначеним стандартам якості, щоб задовольняти потреби жителів певної території.

Об'єктивні чинники, стримуючі управлінські інновації в діяльності органів місцевого самоврядування:

- протиріччя старого і нового. Нововведення обов'язково порушує систему стосунків, що склалася, в організації і вимагає трансформації існуючої організаційної структури;
- складність, комплексність управлінських інновацій. Для підготовки і реалізації управлінських нововведень необхідно здійснювати збір і аналіз інформації за різними якісними показниками і проводити зміни великого числа організаційних зв'язків;

- обмеженість розвитку органів управління. У існуючій ієрархічній системі стратегічні цілі діяльності адміністративних установ формуються на вищестоящому рівні управління. А для реалізації інновацій потрібна децентралізація.

Суб'єктивні чинники, стримуючі управлінські інновації:

- недостатня компетентність службовців. Багато керівників і фахівців не мають необхідного обсягу знань по проблемах організації управлінської праці;
- низький рівень інтеграції теорії і практики адміністративної діяльності. Більшість нових наукових розробок в області вдосконалення методів і структур управління доки не знаходять належного інтересу з боку управлінців. Організація управлінських інновацій – діяльність по встановленню параметрів інноваційного процесу і регулюванню розробки і реалізації управлінських нововведень відповідно до мети організаційних змін в установі.

Управлінська інноваційна технологія – організаційно-структурні, економічні, психологічні, діагностичні, інформаційні технології, які створюють умови для оперативного й ефективного прийняття керівником управлінського рішення, прийнятного для об'єкта управління. Дані технології характеризуються сукупністю модернізованих управлінських функцій керівника разом із цільовими формами і методами управління, економічними і технологічними засобами управління.

Сучасна практика муніципального управління, як професійна діяльність кваліфікованих керівників, поступово набуває рис корпоративного менеджменту, ґрунтується на використанні процесного, операційного, стратегічного менеджменту, управління змінами та ризиками, залученні ресурсів територіального розвитку на благо громади.

Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості (продукції, послуги, життя) є розробка ефективних систем управління якістю. Найбільш розповсюдженою нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001 – 2000 [3]. Впровадження та сертифікація системи управління якістю, згідно з цим стандартом, у будь-яких організаціях призводить до підвищення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до більшого задоволення споживачів. Для покращення якості життя населення в Україні особливо важливим є підвищення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, у тому числі й якості нормотворчої діяльності муніципальної влади, а для цього необхідно впроваджувати в таких органах системи менеджменту якості, що відповідає міжнародним стандартам. Це, крім іншого, призведе до посилення ролі місцевого самоврядування, підвищення його авторитету серед населення, збільшить прозорість діяльності [4].

Наприкінці ХХ ст. менеджмент якості проник у галузь загального управління при зростаючому значенні системи менеджменту якості, чому сприяла концепція «total quality management» – загального управління якістю. На її принципах і філософії було розроблено Модель досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM), яка стала практичним інструментом створення системи управління, що найкращим чином відповідає організації. Цей процес надає можливість виявляти помилки і знаходити методи їх усунення. Модель досконалості EFQM можна використовувати для самооцінки організації та бенчмаркінгу. Вперше модель стали використовувати у Великобританії. Оскільки вона була розроблена для бізнесу, то з самого початку здійснювались спроби пристосування окремих критеріїв до контексту громадського управління, що у свою чергу призвело до створення Загальної моделі оцінки CAF, що стала на сучасному етапі розвитку інструментом для керівних кадрів, зацікавлених у впровадженні у своїх організаціях рішень з управління якістю; «з'єднуючою ланкою», що використовується в адміністраціях країн Євросоюзу.

Таким чином, використання управлінських інноваційних технологій як в діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, так і при організації ефективної нормотворчості даного суб'єкта публічної влади, зокрема, дозволить надавати послуги високої якості.

Проведені дослідження дозволяють сформулювати наступні елементи стратегії впровадження інноваційних управлінських технологій для оптимізації якості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування:

- організація послідовного систематичного загального навчання персоналу органів місцевого самоврядування сучасним методам управління якістю (ISO 9000, TQM, бенчмаркінг, самооцінка);
- розробка та нормативне закріплення стандартів якості для рішень органів місцевого самоврядування, побудова системи аналізу послуг;
- розробка схеми визначення очікувань населення щодо рішення органу місцевого самоврядування і вимірювання задоволеності ним, з активним залученням громадськості, шляхом організації інтернет-опитування (початкового, поточного, підсумкового), інтернет-скриньок з пропозиціями; смс-обмін, онлайн-форумів, електронного порталу громадського опитування, тощо, щодо питань які проходять проектну розробку в комісіях органу місцевого самоврядування, адже постійний моніторинг громадської думки щодо пріоритетних завдань діяльності органів місцевого самоврядування, залучення широкого кола громадян до обговорення та прийняття рішень, сприяють налагодженню взаємопорозуміння, спільної дії і відповідальності [5].
- організаційно-технічне впорядкування діяльності: економія часу та зусиль, завдяки розробленим та впровадженим технологічним картам щодо організації процесу нормотворчої діяльності місцевої ради, раціональна легітимізація документації, встановлення чітких, прозорих, зрозумілих процесуальних правил нормотворчої діяльності, конкретизація функціональних обов'язків та посадових інструкцій;
- організація соціального моніторингу якості надання муніципальної послуги у вигляді прийнятого рішення місцевої ради (проведення репрезентативних соціологічних досліджень, організація фокус-групи, проведення експрес-опитування, формування скриньок-пропозицій, тощо).
- формування громадського електронного порталу щодо перспектив розповсюдження інновацій (у сфері освітніх, медичних, культурних послуг, в галузі комунального господарства).

Отже, підсумовуючи викладене, можна зазначити, що запровадження інноваційних управлінських технологій для оптимізації якості нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування в Україні, призведе до зростання якості виконання місцевою владою функцій з надання управлінських послуг, прийняття ефективних рішень, що дозволить збільшити залучення інвесторів під програми розвитку певної територіальної громади, що у свою чергу сприятиме адаптації українських міст до сучасних стандартів життєдіяльності, розвитку і стимулюванню партнерських зв'язків між містами Європи, покращити ефективність виконання рішень органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Задорожня Г. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. Задорожня // Право України. 2007. – № 6. – С.18-21.
3. Стандарт системи управління якістю. Вимоги (ISO 9001 – 2000) // Стандарт. Держстандарт України. – К., 2001. – С. 3-5.
4. Необхідність впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=2189>
5. Польська Л.О. Принципи застосування міжнародного стандарту якості ISO 9001 – 2000 у діяльності органів місцевого самоврядування / Л.О. Польська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/16.pdf>