

11. Solove D.J. Do social networks bring the end of privacy? // Scientific American. – 2008. – Vol. 299. – P. 100-106.
12. Angwin J. Watchdog planned for online privacy // The Wall Street Journal. – 2010. – November 11.
13. Неприкосновенность частной жизни в Швейцарии // [http://www.seoded.com/2010/09/blog-post\\_19.html](http://www.seoded.com/2010/09/blog-post_19.html).
14. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 1997.
15. Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. // Королева-Борсоди Н.В. Основы конституционного права Швейцарии: Учебно-метод. пособ. – К., 2009.
16. Конституции государств-участников СНГ / Ред. кол. Л.А. Окуньков (рук.), В.В. Оксамытный, М. Я. Булошников. – М., 2001.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редакції 09.02.2011

**ШАПОВАЛ В.Д.**, кандидат юридичних наук  
(Кременчуцький національний університет  
ім. Михайла Остроградського)

УДК 342.5

### ІННОВАЦІЇ КЕРІВНИЦТВА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Зростання ролі місцевого самоврядування у вітчизняних управлінських реформах визначається загальносоціальним процесом формування самоврядної парадигми соціального управління. Системоутворююча роль місцевого самоврядування стосовно управлінських новачок проявляється у визначенні ним основних принципів функціонування системи публічного та державного управління. Конституювання сучасної системи місцевого самоврядування здійснюється передусім через процеси децентралізації. Найбільш актуальним аспектом подальших досліджень проблеми є адаптація європейського досвіду розвитку засад самоврядування для потреб вітчизняної адміністративної реформи.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, публічне та державне управління, реформа, регіон, публічна влада.*

Возрастание роли местного самоуправления в отечественных управленческих реформах определяется общесоциальным процессом формирования самоуправляемой парадигмы социального управления. Системообразующая роль местного самоуправления относительно управленческих новаций проявляется в определении им основных принципов функционирования системы публичного и государственного управления. Конституирование современной системы местного самоуправления осуществляется прежде всего благодаря процессам децентрализации. Наиболее актуальным аспектом дальнейших исследований проблемы является адаптация европейского опыта развития принципов самоуправления для потребностей отечественной административной реформы.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, публичное и государственное управление, реформа, регион, публичная власть.*

The development of the role of self-government in national managerial reforms determines by means of common social process of social management self-government paradigm. System-formative role of local self-government concerning managerial innovations reveals in the determination of its main principles of public and state government functioning. Constitutionality of modern system of local self-government implements through decentralization processes. The most actual aspect of further study is the adaptation of European experience of self-government grounds development for national administrative reform needs.

**Key words:** *local self-government, public and state government, reform, region, public authority.*

Зростання ролі місцевого самоврядування становить магістральний напрям реформування системи управління в Українській державі. З інноваційними змінами самоврядного характеру пов'язуються не тільки принципові зміни в системі державного управління, а й можливості становлення в Україні сучасного інформаційного суспільства.

Питання реформування місцевого самоврядування у контексті адміністративної реформи розглядаються у працях В. Бакуменка, Ю. Бальція, Н. Нижник, В. Шаповала та інших вітчизняних авторів. У центрі уваги знаходиться концептуальна визначеність реформ у системі са-



моврядування та обґрунтування окремих напрямів їх здійснення. Відносно малодослідженим залишається аналіз інноваційної природи розвитку місцевого самоврядування як чинника формування його системоутворюючої ролі в управлінні.

Мета цієї статті – визначення ролі місцевого самоврядування у вітчизняних управлінських новаціях та чинників її зростання.

Адміністративна та конституційна реформи в Україні є одними з аспектів системної соціальної модернізації українського суспільства, спрямованої на створення сучасного інформаційного суспільства, що функціонує на основі соціально орієнтованої ринкової економіки, демократії, загальнолюдських цінностей. Управлінський зміст адміністративної реформи полягає в узгодженні принципів та напрямів розвитку держано-адміністративної підсистеми українського суспільства з його загальними тенденціями модернізаційного розвитку, завдяки чому передбачається перетворити державне управління в ефективний інструмент соціальної трансформації країни. Як на наш погляд, реформи фактично визначають характер здійснення влади й управління всією соціальною системою.

Вихідною соціальною причиною адміністративної реформи є невідповідність існуючої системи управління завданням соціокультурного розвитку, оскільки чинна система державного управління стратегічно не передбачала створення сприятливих умов для ефективного розвитку національної економіки.

Таким чином, за своєю соціальною сутністю новації у сфері державного управління мають характер цілісного інноваційного процесу, коли, по-перше, має бути впроваджена парадигма управлінської діяльності, яка повністю відрізняється від традиційно діючої, а по-друге, зміни торкаються як фундаментальних основ державного управління, так і кожного його елемента. «Потрібна реформа влади загалом та кожної галузі зокрема», – зазначає відомий російський спеціаліст з інституціонального аналізу управлінських реформ А. Сергєєв [1, с. 33].

Подібна ситуація ставить на порядок денний проблему окремих компонентів управлінської підсистеми країни в загальному інноваційному процесі здійснення управлінських реформ. У центрі уваги дослідників знаходиться передусім взаємодія державно-централізованого та громадсько-самоврядного компонентів управління як основних складових системи управління сучасного українського суспільства.

З конституційної точки зору слід вважати, що методологічно роль місцевого самоврядування як сфери та джерела управлінських інновацій визначається концептуальними підходами до реформування державного управління в цілому. На основі аналізу існуючих позицій можна виділити кілька основних концептуально-методологічних підходів до досліджуваної проблеми.

Перший підхід можна назвати помірно-еволюційним, оскільки його прихильники виходять з необхідності здійснення не одночасних системних інновацій, а маркетингальних змін у межах існуючих механізмів державного управління. Смісл адміністративної реформи – у створенні та реалізації концепції реставрації та побудови механізму управління в Україні [2, с. 16].

Саме ця концепція фактично і реалізується в Україні у вигляді поступового впровадження новацій на різних щаблях державної влади без зміни принципових засад її функціонування. Неадекватність даного підходу вітчизняним соціальним реаліям постійно критикується у вітчизняній літературі, що підтверджується практикою, зокрема, помаранчевою революцією 2004 р., яка одним з основних своїх витоків мала неефективність реформування державної влади. Водночас вказаний підхід однією зі своїх позитивних рис має забезпечення стабільності в українському суспільстві.

Другий підхід можна назвати системно-еволюційним; він ґрунтується на пріоритетності еволюційних методів трансформації вітчизняного державного управління, але в межах орієнтирів системної зміни його сутності в контексті європейських демократичних стандартів. Оскільки в європейських державах «йде постійний процес адміністративного реформування на всіх рівнях державного управління і даний процес все більше тяжіє в бік формування громадянського суспільства через демократизацію державного управління» [3, с. 38], цей процес рекомендується перенести і на вітчизняні терени управлінської діяльності.

На нашу думку, основна перевага даного підходу полягає у поєднанні системної інноваційності в реформуванні управління, що забезпечує необхідний для нього рівень цілепокладення, зі стабільністю еволюційних методів здійснення управлінських інновацій, що забезпечує стабільність. Певним недоліком підходу є методологічна невизначеність результативності реформаторської діяльності у стадіальному вимірі.



Третій підхід можна назвати радикально інноваційним, оскільки його прихильники обґрунтовують необхідність системного і швидкого руйнування існуючої системи державного управління з тим, щоб на розчищеному місці вибудувати якісно нові структури управлінської діяльності. Смісл реформ – не в удосконаленні існуючих форм управління, а в наданні системі державної влади здатності до швидкої заміни однієї управлінської парадигми свого функціонування на іншу. «Реформована система управління повинна ставити за мету не підвищення рівня організованості системи, її подальший розвиток, а руйнування структури й зміну її морфології... Реформована система державного управління стане лише проміжним етапом створення нової ефективної системи» [4, с. 17, 18].

У межах цього підходу найкраще зрозумілі системні цілі управлінських реформ і досягається чіткість у спрямуванні інноваційних процесів. Однак такий підхід явно суперечить природі адміністративного реформування, яке є постійним і нескінченним процесом. Крім того, реалізація зазначеної концепції управлінських інновацій ставить проблему підтримки стабільності та рівноваги в соціальній системі і системі державного управління, що само собою є суттєвим ускладненням процесу соціальної модернізації країни.

Наявність суттєвих концептуально-методологічних недоліків у кожному підході визначає синтетичний характер методології аналізу ролі місцевого самоврядування в системі управлінських інновацій. На нашу думку, найбільш суттєвими рисами цієї синтетичної методології є:

1. Радикальні основи цілепокладення, в межах якого обґрунтовується вирішальна системна роль самоврядування як механізму та мети управлінських реформ.
2. Преференції еволюційним методам впровадження системних за своєю природою управлінських інновацій.
3. Орієнтація на європейський досвід при визначенні пріоритетів, напрямів та механізмів реалізації інновацій у сфері місцевого самоврядування.

Ключовими моментами при визначенні ролі місцевого самоврядування у системі інноваційних реформ державного управління є проблеми суб'єктності, системоутворюючої природи та спрямованості новацій у сфері самоврядування.

Проблема суб'єктності інновацій у сфері місцевого самоврядування вирішується досить однозначно на основі їх соціальної інтерпретації. Вітчизняні дослідники практично одноставно засуджують корпоративну модель реформування, за якою основним суб'єктом інноваційних змін виступає бюрократичний апарат. Характерною рисою є ускладнення найпростіших питань, апарат через прийом ускладнення робить себе самодостатнім, тобто споживач управлінських послуг – сам управлінець, народ – це жертва управління [5, с. 98]. Відповідно, сфера місцевого самоврядування за своєю суттю призначена для реалізації інтересів громадянського суспільства у сфері управління, набуває пріоритетного статусу в системі суб'єктів управлінських реформ. На нашу думку, саме місцеве самоврядування є найбільш адекватним компонентом вітчизняної системи управління для здійснення процесів соціально-політичної мобілізації населення як суб'єкта управлінських інновацій.

Системоутворююча природа місцевого самоврядування в управлінських інноваціях визначається соціальною сутністю останніх. Переважна більшість вітчизняних дослідників, розглядаючи реформування державного управління, в контексті змісту соціальної модернізації України та європейської управлінської практики, визначають місцеве самоврядування як основний системний компонент сучасного соціального управління. Поширення набув термін «сучасна парадигма місцевого самоврядування» [6, с. 227], який інтерпретується як концептуальна основа трансформації державного управління у напрямі поєднання державних та самоврядних засад управлінської підсистеми українського суспільства («громадсько-державна парадигма місцевого самоврядування») [6, с. 233].

Хоча наведена парадигма інтерпретується як синтез державного управління та самоврядування з налагодженою системою координаційних зв'язків, пріоритетність самоврядних компонентів не викликає сумніву. Причина цього полягає у невідповідності моделі управління з домінуванням професійно-чиновницького компонента принципам організації постіндустріального суспільства, орієнтованого на потенціал саморозвитку всіх соціальних суб'єктів. У контексті постсучасних соціальних практик традиційне державне управління дослідники визначають як «вид державно-бюрократичної діяльності людей (державних службовців), які, виходячи з інтересів держави як політичної інституції, спираючись на сили внутрішньої самоорганізації системи дер-



жавного управління, створюють правові форми, методи і механізми впливу органів державної влади на людей, зайнятих у тих чи інших сферах і галузях суспільного життя» [7, с. 42].

Відповідно до критеріїв постіндустріалізму існуюча система державного управління суб'єктивно зумовлена, штучно створена державно-бюрократична система, що формується і розвивається під впливом владно-примусових сил держави як політичної інституції і самоорганізуючих сил бюрократичного апарату чиновників.

Інноваційне перетворення має відбутися в напрямі трансформації зазначеного державного управління до соціально орієнтованої його форми. Передусім потрібно перейти до самоуправління на засадах місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування найбільше відповідає принципам самоорганізації суб'єктів соціальної дійсності, оскільки є об'єктивно зумовленою загальними тенденціями постіндустріального розвитку і формується та розвивається під впливом сил самоорганізації соціуму. Сучасна адміністративна реформа в Україні має забезпечити перехід від державно-бюрократичної управлінської системи, заснованої на засадах використання владно-примусових сил держави, до суспільно-демократичної системи, що заснована на засадах використання самоорганізуючих сил місцевого самоврядування [7, с. 46].

Ми поділяємо точку зору, що місцеве самоврядування – найбільш відповідає для організації сучасної системи соціального управління система. Одночасно воно є принципом організації публічної влади, формою самоорганізації громадян, відокремленої від держави, а також правом територіальних громад. Пріоритетність місцевого самоврядування як базової структури сучасного управління визнається ст. 3 Європейської хартії.

Правда, субстративно відокремити державне управління та місцеве самоврядування досить важко, оскільки предмети їх регулятивної діяльності збігаються. Однак цей поділ легко здійснити на функціональному рівні, якщо визнати основний принцип інноваційної системи соціального управління. «Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень держава не повинна втручатися в питання, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування. Аналогічно необхідно розмежувати повноваження і між органами самоврядування базового та регіонального рівнів» [3, с. 48].

Реалізація наведеного принципу дозволить забезпечити здійснення адміністративної реформи у всіх вимірах – цілепокладальному, організаційному, структурно-функціональному тощо. При цьому будуть вирішені основні системні питання інноваційного розвитку державного управління. По-перше, це проблема взаємодії державного та самоврядного начал у системі державного управління. Адже «головне, на що має бути спрямована реформа державного управління – це приведення в систему взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування» [3, с. 40]. Сама реформа полягає у встановленні такого порядку, коли держава формується від громад і регіонів, а не акумулює все в центрі.

По-друге, це проблема узгодження тенденцій розвитку суспільства та державного управління і ліквідації конфлікту між ними, який зараз вже досить очевидний. За рахунок впровадження самоврядної парадигми у систему державного управління будуть зменшені вертикальні зв'язки в ньому, а місцеве самоврядування виокремить у самостійну підсистему публічної влади з набуттям різноманітних форм своєї реалізації відповідно до потенціалу територіальних громад. Якщо це не зробити організовано, наростатимуть процеси протиставлення місцевого самоврядування державному управлінню і відповідно – розпад єдиного суб'єкта влади в країні [8, с. 70].

По-третє, місцеве самоврядування отримає можливість розвиватись як системоутворюючий феномен стосовно всієї системи соціального управління, основний механізм реалізації управлінського потенціалу громадянського суспільства. Крім розвитку рад, основних на сьогодні суб'єктів місцевого самоврядування, отримують можливість конституюватися й інші його суб'єкти. Відкриються також перспективи формування вертикальних та горизонтальних зв'язків у системі місцевого самоврядування, що надасть їй цілісності, інтегрованості та загальної суспільної значущості [9, с. 49].

Щодо напрямів інноваційного розвитку місцевого самоврядування, то на чинному місці, безумовно, знаходиться процес децентралізації управління в державі. Його можна вважати і чинником, і механізмом, і результатом реалізації самоврядної парадигми в державному управлінні. У ряді фундаментальних досліджень вітчизняних авторів аргументовано обґрунтовується прямий зв'язок розвитку місцевого самоврядування з процесами децентралізації влади [10, с. 19]. При цьому формування міс-





цевого самоврядування здійснюється як основний напрям пошуку децентралізованих альтернатив централізованим командним структурам, що є провідною характеристикою управлінських інновацій на всьому просторі Центрально-Східної Європи та пострадянському просторі [11, с. 6].

Децентралізація передбачає передачу повноважень центральними органами влади місцевому самоврядуванню, тобто відбувається юридичний поділ публічної влади на державну і місцеву. Суть демократичної децентралізації полягає в наділенні повноваженнями зі здійснення державного управління місцевих органів, що формуються у демократичний спосіб населенням адміністративно-територіальних одиниць (територіальними колективами) і контролюються як державою, так і цими колективами [12, с. 23].

Враховуючи європоцентристські орієнтири управлінських інновацій в Україні, основні напрями розвитку вітчизняного місцевого самоврядування безпосередньо корелюються з європейськими аналогами. За зразок більшістю дослідників визнається система децентралізованих унітарних держав, де самоврядування здійснюється на всіх рівнях, включаючи найвищий (англосаксонська система). У нас існує відносно децентралізована система, оскільки самоврядування розвинуте лише у громад. Тому нині з англосаксонської системи можна рекомендувати для адаптації і використання у вітчизняному самоврядуванні інновації передусім у сфері муніципального управління, а саме:

- формування системи агенції для допомоги населенню;
- стратегічне партнерство з населенням, допомога його самоорганізації з чітким визначенням статусу її різноманітних форм;
- стратегічне проектування розвитку населених пунктів з обов'язковими консультаціями з населенням;
- централізація управління всіх служб, що відповідають за публічну політику, у вигляді окремого департаменту;
- комп'ютеризація роботи з населенням;
- координація через органи самоврядування прямих зв'язків між сегментами самої громадськості тощо.

У системному плані особливе інноваційне значення має переорієнтація вітчизняного самоврядування з проблем поділу повноважень чи бюджетів на рівні адміністративної системи на поділ відповідальності, що становить основу ефективного функціонування сучасного самоврядування [13, с.69-70]. Саме так відбувалися реформи самоврядування в Польщі, які зараз активно досліджуються вітчизняними спеціалістами для визначення напрямів розвитку самоврядування в Україні. У Польщі адміністративна реформа з самого початку була зорієнтована на інтеграцію в Європу і передбачала не тільки адміністративні зміни, а й створення базису для трансформації інституцій і механізмів їх діяльності. Основний напрям реформи – створення системи місцевого самоврядування, яке здійснює основну масу функцій управління. В цій системі немає ієрархічної підпорядкованості, самоврядні структури взаємодіють на основі домовленостей та визначення спільних цілей і способів їх реалізації. Передача до нижчестоящих органів управління не тільки повноважень, а й відповідальності за досягнуті результати в мережі «гмина – повіт – воєводство» зумовили формування реального самоврядування. У повноваження основної управлінської ланки – повітів – взагалі ніхто не має права втручатися. Органи самоврядування наділені широкими правами залучати на державні установи для надання громадських та соціальних послуг [14, с. 19].

Ми поділяємо думку, що саме такий системний варіант зростання ролі місцевого самоврядування є оптимальним для вітчизняних управлінських реформ. Для забезпечення його реалізації необхідні такі передумови:

- єдність політичної, адміністративно-територіальної реформ та реформи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності інструментів та механізмів здійснення адміністративної реформи для успіху реформи місцевого самоврядування;
- створення соціального центрального органу з питань регіональної політики та місцевого самоврядування [6].

Таким чином, зростання ролі місцевого самоврядування у вітчизняних управлінських реформах визначається загальносоціальним процесом формування самоврядної парадигми соціального управління. Системоутворююча роль місцевого самоврядування стосовно управлінських новацій проявляється у визначенні ним основних принципів функціонування системи



публічного та державного управління. Конституювання сучасної системи місцевого самоврядування здійснюється передусім через процеси децентралізації. Найбільш актуальним аспектом подальших досліджень проблеми є адаптація європейського досвіду розвитку засад самоврядування для потреб вітчизняної адміністративної реформи.

#### Список використаної літератури:

1. Сергеев А.Л. Институты управленческой парадигмы в России // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 2. – С. 55-66.
2. Бакушев В. Административная реформа нужна, но прежде – ее концепция! // Власть. – 2002. – № 6. – С. 10-16.
3. Мартиненко В.М. Процес реформування державного управління: цілі, предмет та способи організації // Акт. пробл. держ. упр. – Х., 2001. – № 3. – С. 37-43.
4. Чемерис В., Лесечко М. Системний підхід до проблеми реформування державного управління // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 12-21.
5. Степанов А.С. Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное управление) // Вестник университета. – 2001. – № 2. – С. 93-98.
6. Бакуменко В., Сурмін Ю., Козюра І. Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації // Акт. проблеми держ. упр. – Дніпропетровськ, 2005. – № 1. – С. 225-235.
7. Мартиненко В.М. До питання про концептуальну визначеність сучасних трансформаційних процесів у системі державного управління // Акт. пробл. держ. упр. – Х., 2000. – № 3. – С. 39-46.
8. Чемерис А. Концептуальні засади реформування державного управління і місцевого самоврядування // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 62-71.
9. Стрельбицька Л. Співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в ринкових умовах // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 41-50.
10. Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів, 2002.
11. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Відп. ред. Н.Р. Нижник. – К., 1997.
12. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.
13. Кембелл Е. Публичная политика органов власти: опыт реформирования в Великобритании и России // Муниципальная власть. – 2005. – № 2. – С. 65-70.
14. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: Монограф. – Кременчук, 2010.

Надійшла до редакції 01.12.2010

**БІДНЯЖЕВСЬКА А.Ю.**, аспірант  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

### ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА НА НЕДОТОРКАНІСТЬ ЖИТЛА В УКРАЇНІ

Надано визначення гарантій конституційного права людини і громадянина на недоторканність житла. Досліджуються загальносоціальні і юридичні, нормативні і організаційні гарантії забезпечення названого конституційного права.

**Ключові слова:** конституційне право на недоторканність житла, гарантії конституційного права на недоторканність житла.

Дано определение гарантий конституционного права человека и гражданина на неприкосновенность жилища. Проведено исследование общесоциальных и юридических, нормативных и организационных гарантий обеспечения названного конституционного права.

**Ключевые слова:** конституционное право на неприкосновенность жилища, гарантии конституционного права на неприкосновенность жилища.

The determination of guarantees of the constitutional right of the man and the citizen to inviolability of housing is given. General social and legal, regulatory and institutional guarantees of ensuring of this constitutional right are studied.

**Key words:** constitutional right to inviolability of housing, guarantees of the constitutional right to inviolability of housing.

