



дарювання в Україні за 2017 рік: Розпорядження Антимонопольного комітету України 31.08.2018 № 17-рп. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/> (дата звернення 25.03.2019).

6. Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance. *OJ L 187, 26.6.2014, p. 1–7/*

7. Присяжнюк Ю.І. Експортний потенціал Німеччини у високих технологіях. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Менеджмент інновацій»*. 2014. Випуск 3. С. 82–88.

8. Чичкало-Кондрацька І.Б. Зарубіжний досвід використання фінансових механізмів стимулювання інноваційного розвитку. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. № 1. 2012. С. 420–432.

9. Харченко О.С. Формування бюджетно-фінансового механізму розвитку національної інноваційної системи. *ДонДУУ. Менеджер*. № 2 (68). 2014. С. 213–217.

10. Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій: Закон України від 09.04.2004 № 1676-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1676-15>. (дата звернення 25.03.2019).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Чубенко Вера Анатольевна** – соискатель Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития Национальной академии правовых наук Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Chubenko Vera Anatolyevna** – Applicant of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

*Verachubenko90@gmail.com*

УДК 351

## МНОГОУРОВНЕВАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

**Галина ШАУЛЬСКАЯ,**

кандидат наук по государственному управлению, главный консультант научно-организационного отдела Института законодательства Верховной Рады Украины

#### АННОТАЦИЯ

В статье автором исследуется вопрос процессов реформирования современной системы государственного управления и местного самоуправления; предложена новая многоуровневая модель публичного управления, которая может в корне изменить действующую систему управления, способствовать активному развитию гражданского общества в Украине. На основе концепта «территориальная община Украины» предложено внедрение новых механизмов обратной связи власти и общества. По мнению автора, такие новации обеспечат возможность непосредственного участия граждан в управлении государственными делами, что будет способствовать стабильности в политической, экономической и социально-культурной жизни общества.

**Ключевые слова:** гражданское общество, государственное управление, местное самоуправление, система публичного управления, механизмы публичного администрирования.

#### MULTILEVEL PUBLIC CONTROL MODEL AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

**Galina SHAULSKAYA,**

Candidate of Science in Public Administration, Chief Consultant of the Scientific and Organizational Department of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

#### SUMMARY

In the article, the author examines the issue of the processes of reforming the modern system of state administration and local self-government; A new multi-level model of public administration has been proposed, which can fundamentally change the current management system and contribute to the active development of civil society in Ukraine. On the basis of the “territorial community of Ukraine” concept, the introduction of new feedback mechanisms of the government and society has been proposed. According to the author, such innovations will provide the possibility of direct participation of citizens in the management of public affairs, which will contribute to stability in the political, economic and socio-cultural life of society.

**Key words:** civil society, state administration, local government, public administration system, public administration mechanisms

**Постановка проблемы.** Система государственной власти Украины, несмотря на ее перманентное реформирование, до сих пор не отвечает потребностям общества. В государстве еще не создана эффективная модель управления с комплексом механизмов обратной связи между органами власти и обществом, которые бы обеспечили стабильное, поступательное развитие гражданского общества, без которого невозможно построить развитую, правовую и демократическую

страну. Итак, существует потребность дальнейших научных разработок с привлечением опыта специалистов сферы государственного управления, местного самоуправления и заинтересованных представителей общественности для дальнейшего более продуманного реформирования.

Актуальность вопроса обусловлена и тем, что от действенности системы публичного управления зависит успешность деятельности большинства сфер общества. Поэтому разработку новой



модели публичного управления, которая соответствовала бы потребностям и требованиям украинского общества, можно считать одним из главных шагов в реформировании страны.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Многоплановая проблематика вопроса отражена в трудах таких ученых, как М. Баймуратов, Т. Барановская, А. Батанов, М. Бойчук, Б. Бондаренко, В. Борденюк, А. Босак, Я. Ванина, П. Ворона, М. Головатый, И. Дегтярева, И. Дробот, Я. Жовнирчик, А. Коваленко, А. Колодий, С. Кравченко, И. Кресина, В. Куйбида, И. Лопушинский, В. Малиновский, В. Московец, Л. Муркович, Н. Онищенко, А. Пухкал, М. Пухтинский, С. Серегин, В. Толкованов, О. Федорчак, А. Ярмыш и многие другие. Некоторые аспекты проблемы освещались и нами в монографической работе и статьях [1, 2; 3].

Целью статьи является исследование процессов реформирования государственного управления, местного самоуправления, формулирование предложений относительно новой модели публичного управления с механизмами взаимосвязи власти и общества, которые бы способствовали развитию гражданского общества в Украине.

**Изложение основного материала.** В свое время страны Европейского Союза, реформируя сферу государственного управления, преодолевали проблемные явления, похожие на украинские, среди которых были: ощущение удаленности граждан от деятельности государственных институтов; недоверие граждан к будущему ЕС, политическим целям, принципам распределения полномочий между ЕС и странами-членами; несостоятельность ЕС в организации решений общеевропейских проблем (безработица, преступность и т.д.); отсутствие среди граждан понимания того, что улучшение их жизни – результат взаимодействия деятельности институтов ЕС с институтами национальных государств; слабая осведомленность граждан о деятельности ЕС; непонимание гражданами ЕС различий между институтами ЕС и полномочиями по принятию решений и тому подобное. Но благодаря тому, что в политике ЕС

были учтены принципы гетерогенности (неоднородности) и партикуляризма (стремления к самостоятельности, отделению), эти и многие другие проблемы достаточно успешно преодолеваются.

Учитывая то, что Украина унитарное государство, но также не является этнически, исторически, религиозно однородным государством, а ее регионы имеют много различий, без учета которых будет постоянно существовать угроза несогласованности в управлении с центральными органами, – разработки ЕС, зарубежных стран в преодолении перечисленных проблем можно принимать во внимание.

Таким образом, Украине в реформировании государственного управления следует: учитывать принципы гетерогенности и партикуляризма; расширять участие субъектов публичного управления в выработке политических и социально-экономических решений; активнее общаться с общественностью; упрощать законодательство; совершенствовать комплекс горизонтальных и вертикальных механизмов обратной связи между органами публичной власти, институтами гражданского общества, гражданами и прочее.

Похожие шаги помогли ЕС преодолеть кризисные явления, осуществить реформы государственного управления, и этот опыт необходимо учитывать и нашей стране. В свою очередь, для Украины одним из главных шагов в этой реформе должно стать создание условий для участия общественности (каждого неравнодушного гражданина) в публичном управлении. Ведь можем констатировать, что на сегодняшнем этапе развития нашего государства общественность, граждане еще не являются активными субъектами в системе публичного управления, а это является существенным препятствием реформам и развитию гражданского общества. А сознательный, образованный, активный гражданин – главный элемент для новой модели публичного управления нашего государства.

В своей монографической работе «Механизмы взаимодействия общественности с органами публичной власти в Украине» [1] мы обратили внимание на некоторые особенности,

присущие Украине и её обществу. Принимая во внимание, что в мире не существует универсальной модели, которую можно было использовать в Украине, а необходимо наработать собственную, эти особенности как раз и нужно учитывать. На примерах исторического прошлого страны мы доказали, что украинское общество – это в большей степени общество индивидуумов, а не общин. Ментальной особенностью украинца является доминирование внимания к собственной семье, наличие индивидуалистических ценностей, а не общинных.

Учитывая такие особенности, нами было предложено авторское видение структуры новой пятиуровневой модели публичного управления (без наведения концепции, ведь это не было предметом нашего исследования), в основу которой был положен принцип человекоцентризма (Рис. 1). Модель построена по принципу значимости и структурно выглядит следующим образом:

Итак, в предложенной пятиуровневой модели публичного управления в центре внимания – гражданин, а на субнациональном уровне действуют только органы местного самоуправления. По нашему убеждению, человек (а не территориальная община) должен быть главной единицей, от которой необходимо выстраивать украинскую многоуровневую модель публичного управления. В такой модели и местное самоуправление играет особую роль, которому процессы децентрализации должны помочь заработать действительно и эффективно.

Мировой опыт свидетельствует – местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к гражданам, функционирования системы управления с учетом местных условий и особенностей, как раз это и соответствует концепции многоуровневого управления, о чем мы уже писали [2]. В то же время развитие гражданского общества, правового демократического государства зависит от оптимального соотношения системы органов исполнительной власти и системы органов местного самоуправления. Вопрос гармоничности этого соотношения, по нашему мнению, и решает предложенная пятиуровневая



- 1 *уровень*: гражданин;  
 2 *уровень*: территориальная община, старостат (село, поселок, город)  
 3 *уровень*: местный Совет депутатов с подчиненным исполнительным комитетом (уровень объединенных территориальных общин)  
 4 *уровень*: областной (региональный) Совет депутатов с подчиненным исполнительным комитетом;  
 5 *уровень*: центральные органы власти

**Рис. 1. Пятиуровневая модель публичного управления**

модель публичного управления. Итак, если органы местного самоуправления получают подчиненные советам депутатов исполнительные комитеты (с ликвидацией областных и районных государственных администраций), из структуры будет выведен уровень современных районных советов, а их функции и полномочия передадут советам объединенных территориальных общин, то следующим уровнем станут областные (региональные) советы с подчиненными исполнительными комитетами. Завершающим же уровнем станут центральные органы власти. При таких условиях Украина получила бы абсолютно новую модель публичного управления. Модель не предусматривает областных государственных администраций, районных советов и районных государственных администраций в современном (даже в усовершенствованном) формате.

Но для применения такой модели многоуровневого управления необходимо: во-первых, достаточная степень

социальной и политической зрелости граждан и общественных институтов; во-вторых, осознание ими своей роли в обеспечении развития сел, городов, регионов и готовности непосредственно принять участие в соответствующих процессах.

Однако современный несовершенный комплекс механизмов взаимодействия граждан с органами публичной власти (который ограничивается преимущественно информированием, воздействиями, а не общими действиями) привел к тому, что становление гражданского общества, а также экономического и других составляющих общественного развития, происходит или всплесками, или слишком медленно [3].

Учитывая такие обстоятельства, мы согласны, что реформирование системы государственной власти следует проводить этапами и для переходного периода от существующей к предложенной пятиуровневой модели публичного управления на некоторое время

следует предусмотреть институты префектуры. Префекта, с возглавляемой им префектурой (численностью не более чем 5–10 должностных лиц), мы предлагаем только на 3 и 4 уровне модели публичного управления, с полномочиями, которые бы касались: общенациональных интересов (в частности относительно культурно-просветительской политики); координации деятельности территориальных органов центральных органов исполнительной власти; направлений и организации деятельности этих органов и органов местного самоуправления в условиях военного или чрезвычайного положения, чрезвычайной экологической ситуации и тому подобное.

Но мы подчеркиваем – с четко прописанными полномочиями на короткий срок, что должно быть зафиксировано законодательно, и с ограниченной численностью сотрудников. Институты префектуры не должны заменить районные и областные государственные администрации, в противном случае это нивелирует смысл всей реформы.

Проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) от 01.07.2015 № 2217 [4], который был разработан рабочей группой по вопросам конституционных основ организации и осуществления государственной власти и децентрализации, в большинстве его основных положений считаем неприемлемым. Не префектуры, а институты гражданского общества должны выполнять следующие функции: надзор за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления, территориальными органами центральных органов исполнительной власти; обеспечение исполнения бюджетов, местных и государственных программ. Если прописать такие нововведения в Основном Законе Украины, как предлагает Конституционная комиссия, это на законодательном уровне затормозит дальнейшее развитие гражданского общества и его институтов.

Даже в переходный период реформ существует достаточно государственных и негосударственных органов, субъектов публичного управления (наделенных эффективными механиз-



Рис. 2. Территориальная община Украины

мами), которые могут выполнять функции надзора за исполнением местными и региональными Советами полномочий по выполнению действующего законодательства, программ и бюджетов.

Политика государства, его органов власти должна быть направлена на создание и всестороннюю поддержку общественности, активных, неравнодушных граждан, их инициатив, на раскрытие потенциала синергичного взаимодействия в решении многих совместно значимых вопросов, а это как раз и возможно благодаря многоуровневому управлению.

Предложенная пятиуровневая модель наглядно демонстрирует, как можно распределить власть (полномочия) между различными уровнями управления: местным, региональным и центральным; различными уровнями управления и среди актеров, несмотря на существование различий в методах принятия решений. Учитывая гетерогенность, в новой модели публичного управления необходимо заложить практику почета: равенства регионов; национальной идентичности регионов; региональных особенностей местного самоуправления и т.д.

Сам механизм принятия решений на каждом из пяти уровней должен состоять из таких важных процедур, как консультация, согласования и принятие общего решения. Ведь особенность многоуровневого управления

состоит в том, что это не обычное перераспределение полномочий между различными уровнями публичного управления, а принятие согласованных решений с участием негосударственных актеров. Опыт подобного управления нам демонстрирует ЕС и преимущества его очевидны.

На сегодняшний день в основе государственного управления и местного самоуправления Украины представлена территориальная община. От территориальной общины выстраивается вся современная управленческая модель. Наряду с тем, что не от территориальной общины, а от гражданина (человека) должна выстраиваться украинская многоуровневая модель публичного управления, мы предлагаем ввести концепт «территориальная община Украины». Нам могут возразить о необходимости такой инновации, видя аналогичность с «государством». Но, по нашему убеждению, введение такого понятия необходимо для дальнейшего развития науки государственного управления и общества в целом.

Появление новых средств коммуникации постоянно ускоряет обмен информацией, что, в свою очередь, расширяет границы общественно-политической, социально-экономической и культурной деятельности людей. Принадлежность человека к конкретной территории со временем может стать условной, а реализовывать многие из своих интересов человек будет

без территориальной привязки (к селу, городу, региону) в пределах государства.

Напомним, при определении сущности территориальной общины современная наука учитывает два ключевых аспекта: 1-й – объединение людей на основе общих интересов, 2-й – территория, где эти интересы формируются и реализуются. Но общественное развитие дает основания поставить под сомнение признанное на сегодня в Украине понятие территориальной общины, ведь ею может быть не только население сел, поселков, городов, но и государства, каких-либо частей его территории, даже объединений государств, если люди на этих территориях будут иметь общие цели. Итак, понятие «территориальная община Украины» как объединение людей для реализации общих интересов в пределах территории государства имеет право на существование (Рис. 2).

На сегодня в Украине 24 области и Автономная Республика Крым. Такое административное деление осталось еще от времен Советского Союза. После проведения административно-территориальной реформы, которая вновь была перенесена, ведь ни общество, ни власть не оказались готовыми к кардинальным изменениям, – количество областей будет оптимизировано в определенное (значительно меньшее) количество регионов. Такие реформы осуществили многие страны мира (как, например, Польша) и Украине не избежать этого важного шага, ведь преимущества реформы очевидны для всего общества: уменьшение количества чиновничьего аппарата, бюджетных расходов и, что особенно важно, повышение мобильности в принятии решений.

Итак, наше предложение концепта «территориальная община Украины» предусматривает, что современная наука государственного управления и специалисты, привлеченные к проведению реформ, должны обратить внимание на необходимость разработки комплекса новых механизмов публичного управления с обратной связью по направлениям (Рис.3.): «человек – территориальная община Украины»; «человек – объединенная территориальная



община – регион – территориальная община Украины». С модернизацией тех, что уже наработаны, а именно: «человек – объединенная территориальная община»; «человек – регион»; «объединенная территориальная община – регион» и другие.



Рис. 3. Схема механизмов нового публичного управления Украины

Чем больше будут разрабатываться и воплощаться такие механизмы, тем эффективнее будет работать вся система публичного управления, проще будут восприниматься любые реформы, в том числе и административно-территориальная. Ведь человек из отдаленного села или большого города будет чувствовать себя одинаково, в равной степени причастным к общественно-политическим, социально-экономическим и культурным процессам, которые происходят в государстве.

Внедрение нового комплекса механизмов предусматривает быстрыми темпами реализацию таких нормативно-правовых актов: «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине» (Распоряжение Кабинета Министров Украины от 20.09.2017 г. № 649-р) [5]; «О Национальной программе информатизации» (Закон Украины от 04.02.1998 г. № 74/98-ВР) [6]; «Об электронных документах и электронном документообороте» (Закон Украины от 22.05.2003 г. № 851-IV) [7] и других. Новейшие технологии дают возможность быстро получать, обрабатывать и предоставлять информацию за считанные секунды, но в отличие от высокотехнологичных государств, Украина значительно отстает в этом развитии. Это существенная брешь, недоработка органов власти, которую нужно решать в ближайшее время.

**Выводы.** Подытоживая вышеизложенное, необходимо отметить, что

реформирование системы государственного управления, местного самоуправления нужно проводить с четким пониманием, какую модель публичного управления мы хотим получить в результате. Мировой опыт свидетельствует, такая модель должна быть многоуровневой, с комплексом эффективных механизмов обратной связи между различными уровнями власти, между властью и обществом, властью и человеком. Новая модель должна способствовать развитию гражданского общества, без которого невозможно построить демократическое, экономически крепкое и политически стабильное государство.

#### Список использованной литературы:

1. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадянськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/bcy/369804> (дата звернення: 25.03.2019).
2. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 3. С. 111–116. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1598/1473> (дата звернення 25.03.2019).
3. Шаульська Г.М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 5. С. 162–169. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/50/Instzak5-18> (дата звернення 25.03.2019).
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата звернення: 27.03.2019).
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09. 2017 р. № 649-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (дата звернення: 28.03.2019).
6. Про Національну програму інформатизації : Закон України

від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.03.2019).

7. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/851-15> (дата звернення: 25.03.2019).

#### ІНФОРМАЦІЯ ОБ АВТОРЕ

**Шаульська Галина Николаевна** – кандидат наук по государственному управлению, главный консультант научно-организационного отдела Института законодательства Верховной Рады Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Shauleskaya Galina Nikolayevna** – Candidate of Science in Public Administration, Chief Consultant of the Scientific and Organizational Department of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

[schauleska@i.ua](mailto:schauleska@i.ua)