



УДК 321.01:35.07:35.071.2:001.895

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2024.31.23>

## РЕФОРМА ДЕРЖУПРАВЛІННЯ ЯК СПОСІБ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Ляшенко Тетяна,

доктор політичних наук,

провідний науковий співробітник

відділу теоретичних та прикладних проблем політології

Інституту політичних та етнонаціональних досліджень

імені І. Ф. Кураса НАН України

ORCID ID: 0000-0002-5807-1130

У статті авторка аналізує реформи державного управління, які проводяться в Данії, Польщі, Естонії, а також шляхи оптимізації державної служби в Україні. У статті підкреслюється, що проведення реформ у сфері держуправління безпосередньо впливає на підвищення інституційної спроможності держави. Зазначається, що стратегія реформи державного управління насамперед повинна мати чітко визначені пріоритети. Наприклад, в Україні в рамках реформи державного управління планується скоротити близько 20 тис. робочих місць держслужбовців, а також зменшити на третину кількість міністерств, що на перший погляд здається привабливим, проте потребує обґрунтування доцільності такого кроку. Пропозиції скорочення кількості чиновників завжди були одними з головних пунктів реформ державного управління в багатьох країнах. Наприклад, у 2018 р. група впливових естонських підприємців створила Фонд державної реформи, метою якого було підготувати план державної реформи, спрямованої на різке скорочення розміру державних органів Естонії. Також думка щодо скорочення чисельності чиновників була досить популярною у Польщі, Данії, Ізраїлі.

У сучасних конституційних демократіях зазвичай кількість міністрів урядів, що очолюють міністерства, коливається від 12 до 16 осіб. В Україні ця ситуація ускладнюється тим, що згідно зі статтею 114 Конституції, крім прем'єр-міністра та міністрів, мають бути також перший віцепрем'єр-міністр та принаймні два віцепрем'єр-міністра. Головна мета такої системи – забезпечити демократичну відповідальність і контроль. Проте в умовах українського семіпрезиденталізму така демократична відповідальність майже не діє, оскільки в українській системі управління влада концентрується в офісі Президента.

Отже, чітко визначеної кількості міністрів для всіх країн не існує. Усе залежить від розміру країни, економіки, рівня розвитку, особливостей політичного розвитку тощо. Наявність необхідної кількості міністерств може гарантувати, що кожне з них зможе зосередитися на конкретних сферах, не розпорошуючи ресурси та увагу. Це сприятиме ефективнішому впровадженню реформи державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, інституційна спроможність, уряд, виконавча вертикаль, чиновники.

### Liashenko Tetiana. Public administration reform as a way of increasing the institutional capacity of the state: foreign experience

The author analyzes public administration reforms in Denmark, Poland, Estonia, and the ways to optimize the civil service in Ukraine. The article emphasizes that reforms in public administration directly influence the improvement of a state's institutional capacity. It is noted that the public administration reform strategy must have clearly defined priorities. For instance, in Ukraine, the reform plans to cut about 20,000 civil service jobs and reduce the number of ministries by one-third. While this may seem appealing at first glance, it requires a solid justification for the necessity of such a step.

Proposals to reduce the number of civil servants have always been a key element of public administration reforms in many countries. For example, in 2018, a group of influential Estonian entrepreneurs established the State Reform Foundation, with the goal of preparing a plan for state reform aimed at sharply reducing the size of Estonia's government bodies. Similar thoughts about reducing the number of officials were popular in Poland, Denmark, and Israel.

In modern constitutional democracies, the number of government ministers heading ministries usually ranges from 12 to 16. In Ukraine, this situation is complicated by Article 114 of the Constitution, which stipulates that, in addition to the Prime Minister and ministers, there must also be a First Deputy Prime Minister and at least two Deputy Prime Ministers. The main purpose of such a system is to ensure democratic accountability and control. However, under Ukraine's semi-presidential system, this democratic accountability is almost ineffective, as power is concentrated in the president's office.

There is no universally fixed number of ministers for all countries; it depends on factors such as the size of the country, its economy, level of development, and specific political context. Having the appropriate number of ministries helps ensure that each can focus on specific areas without dispersing resources and attention. This contributes to more efficient implementation of public administration reform.

**Key words:** public administration, institutional capacity, government, executive vertical, officials.



*Інституційна спроможність держави є ознакою ефективності її політичних і державних інститутів.* Інакше кажучи, в інституційно спроможній державі працюють інструменти демократії. Однією із складових цієї системи є система публічного управління як новий рівень державно-владних відносин.

В Україні виконавча вертикаль є важливою складовою політичної системи, що забезпечує функціонування державного апарату на всіх рівнях – від центрального до місцевого. Однак упродовж останніх років країна проходить через суттєві зміни, спрямовані на вдосконалення системи управління. Реформа державного управління стала критично важливою для підвищення ефективності виконавчої вертикалі й посилення інституційних змін, що відображаються в політичній системі України.

Згідно з критеріями вступу до ЄС і в рамках реформи державного управління в Україні до 2025 р. планується залишити замість 238 тисяч лише 65 тисяч службовців, а також зменшити на третину кількість міністерств, зменшивши при цьому майже вдвічі витрати бюджету на заробітну плату чиновникам – від 46 млрд 500 млн грн до 26 млрд грн, що на перший погляд здається привабливим, проте навряд чи є доцільним і обґрунтованим. Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги й забезпечувати її економічне зростання та конкурентоспроможність на міжнародній арені, для цього повинен існувати кваліфікований і зацікавлений у результаті державний апарат. У кризових умовах, а тим паче в умовах війни кардинально скорочувати цей державний апарат може бути небезпечним. На фоні наявних проблем (наприклад, досі багато питань забезпечення армії покладається на волонтерів) скорочення кількості чиновників може стати недоречним. За мету треба ставити ефективне використання людського потенціалу, а не спробу зекономити на його звільненні.

Тобто скорочення чиновників не може бути самоціллю. На сьогодні все ще відбувається скорочення через об'єктивні причини: частина службовців стала ВПО, частина виїхала за кордон. Кількість держслужбовців в Україні скорочується щороку. Якщо у 2022 р. вакантними були близько 18 % посад, то 1 січня 2024 р. не зайнятим було кожне четверте робоче місце. За останні два роки фактична чисельність держслужбовців зменшилася на 16,4 тис. осіб. Фактична кількість працюючих державних службовців наразі становить 159 904 осіб. Упродовж 2023 року їх стало менше на 5518 осіб, зокрема в четвертому кварталі – на 1671 особу [2].

Підставою для скорочення українських чиновників називають цифровізацію: кількість користувачів застосунок «Дія» налічує 17,5 мільйона осіб. Але треба враховувати і той факт, що десятки мільйонів громадян цифровізацією не охоплені. Переважно цифрову підтримку отримали «нові» послуги (COVID-сертифікат, еПідтримка, довідка ВПО). Проте в Україні послуги, що надаються онлайн, ще не становлять 50–75 %. А щоб отримати паспорт, зареєструвати шлюб, смерть, нерухомість, землю, транспортний засіб, отримати посвідчення водія тощо, людині потрібне спілкування і співпраця з реальним співробітником.

Виникає питання, чи може Україна дозволити собі під час повномасштабної війни запровадити достатньо тривалий перехідний період, пов'язаний зі зміною штатного розкладу, структури та повноважень. «Тож різке скорочення матиме наслідками територіальне віддалення послуг, зменшення годин прийому, збільшення черг і часу на вирішення справ, корупційні ризики» [1].

*Пропозиції скорочення кількості чиновників завжди були одними з головних пунктів реформ державного управління в багатьох країнах.* Наприклад, у 2018 р. група впливових естонських підприємців, колишніх високопоставлених чиновників і юридичних експертів створила Фонд державної реформи, метою якого було підготувати план державної реформи, спрямованої на різке скорочення розміру державних органів Естонії.

Зокрема, Маніфест фонду передбачав:

- удвічі скоротити кількість державних чиновників;
- зменшити кількість міністерств;
- значно скоротити кількість нещодавно реформованих місцевих рад;
- скоротити чисельність парламенту на 10–20 мандатів;
- ширше використовувати інструмент публічних консультацій і голосування;
- дозволити президенту обиратися лише на один термін;
- запровадити незалежність суду від Міністерства юстиції;
- зменшити кількість законів на 25 %.

На що теперішній прем'єр-міністр Естонії Кая Каллас заявила: «Треба думати, як підвищити ефективність держави, але скороченням посадовців ми не доб'ємося того, щоб державні обов'язки залишилися такими ж, як зараз» [3].

Проте вже у 2023 р. питання скорочення штату чиновників знову постало на порядку денному в економіці Естонії. Заступник голови комітету з економічних питань Рійгікогу Лаурі Лаатс заявив,



що у світлі останнього економічного прогнозу центрального банку «неминуче зараз також необхідно скоротити державний сектор і почати різко скорочувати чиновницьку чисельність. Звичайно, для уряду прийняття такого рішення означає незручності і кінець того веселого життя, яке було раніше, але ситуація вимагає ефективних і рішучих заходів» [4]. Натомість державний секретар естонського Урядового офісу (Riigikantselei) Таймар Петеркоп вважає, що наслідки скорочення чисельності чиновників проявляються лише через деякий час: «Вони можуть бути очевидними не відразу, тому що неправильні рішення можуть зайняти кілька років, поки вони не будуть реалізовані, а потім принесуть вплив» [11].

Також думка щодо скорочення чисельності чиновників є досить популярною у Польщі. Особливими прихильниками такої ідеї є праворадикальні партії. У 2019 р. Польща виділила 4,2 % свого ВВП на фінансування державного управління. За тодішнього ВВП у 595,9 млрд доларів США витрати на утримання офісів становили приблизно 25 млрд доларів США. Як зазначає Ян Зигмунтовський, економіст Університету Козьмінського та співголова Польської економічної мережі, «утримання чиновників обходиться кожному громадянину Польщі від 1000 злотих до 1,5 тис. злотих на рік, або приблизно сто злотих на місяць. Важко уявити, як функціонував би весь державний апарат, якби ми витрачали на нього менше ніж 1000 на людину на рік. Видатки на держуправління варто навіть збільшити, тому що високооплачуваний чиновник рідше бере хабарі чи підзаробляє на надмірному переслідуванні платників податків» [10]. Як бачимо, з позиції економістів, скорочення кількості чиновників не є економічно обґрунтованим і соціально вигідним.

У сучасних конституційних демократіях зазвичай кількість міністрів урядів, що очолюють міністерства, коливається від 12 до 16 осіб. В Україні ця ситуація ускладнюється тим, що згідно зі статтею 114 Конституції, крім прем'єр-міністра та міністрів, мають бути також перший віцепрем'єр-міністр та принаймні два віцепрем'єр-міністра. Головна мета такої системи – забезпечити демократичну відповідальність і контроль. Проте в умовах українського семіпрезиденталізму така демократична відповідальність майже не діє, оскільки в українській системі управління влада концентрується в офісі Президента.

У 2019–2020 рр. відбувалися численні експерименти з об'єднанням деяких міністерств, однак вони не тривали довго. Сьогодні триває обговорення значного реформатування центральних органів влади, проте, на жаль, воно не базується на перегляді функцій цих органів. Наприклад, Державна служба статистики до 2011 р. включно була окремим органом влади, у 2012 р. ввійшла в підпорядкування Мінекономіки, а з 2020 р. стала підпорядковуватися Секретаріату КМУ, що навряд чи позбавляє її політичного впливу.

У 2023 р. під керівництво Кабміну перейшла Держпродспоживслужба, яка до цього підпорядковувалася Мінекономіки (2012–2015 рр.) та Мінагрополітики (2016–2022 рр.). У 2024 р. змінила підпорядкування Служба з питань етнополітики та свободи совісті, яка до 2011 р. була окремим органом – Комітетом з питань національностей та релігій, а згодом підпорядковувалася Міністерству культури. На сьогодні вона перейшла у пряме підпорядкування Кабміну.

З іншого боку, деякі органи влади за розглянутий період вийшли з підпорядкування секретаріату КМУ. Наприклад, Держаудитслужба напряму підпорядковувалася Кабміну у 2017–2019 рр., а згодом повернулася до Мінфіну. А Держагентство з питань електронного врядування, раніше відоме як Агентство з питань науки, технологій та інформатизації, після підпорядкування Міносвіти (2010–2014 рр.), Мінрегіону (2015–2016 рр.) та секретаріату КМУ (2017–2019 рр.) стало окремим Міністерством цифрової трансформації.

Питання скорочення міністрів, міністерств і держслужбовців виникає не лише у країнах, що стоять на шляху демократизації, але й у державах зі стійкою демократією. Наприклад, Verité Research незалежний науково-дослідний інститут і аналітичний центр у Шрі-Ланці рекомендує 15 міністерств, які забезпечують оптимальну раціональну структуру уряду. При тому, що теперішній Кабінет міністрів Шрі-Ланки нараховує 30 членів [12].

Ізраїль наразі переживає безпекову й економічну кризу. Терористична атака 7 жовтня 2023 р. та війна в Газі призвели до стрімкого зростання державних витрат у цій країні. Традиційно Ізраїль мав 18 міністрів або менше в 11 з 15 урядів, сформованих у період з 1948 по 2000 р.

Ще у 2014 році Кнесет ухвалив поправку до Основного закону: уряд обмежує кількість міністрів уряду дев'ятнадцятьма (включно з прем'єр-міністром). У пояснювальних записках до поправки, яку також називають «поправкою для кращого управління», стверджується, що надмірно великий уряд має багато недоліків, включно з функціональними труднощами та труднощами з прийняттям виконавчих рішень, надмірним скороченням кількості депутатів, доступних для законодавчої роботи й урядового нагляду, а також розтратами державних коштів і підривом довіри суспільства до виконавчої гілки влади [6].



Проте у травні 2020 р., після формування коаліційного уряду Ганца-Нетаньягу, було призначено 34 міністри – це найбільша кількість в історії Ізраїлю та набагато більша, ніж норма в інших розвинутих країнах. «Нинішній уряд, який склав присягу в грудні 2022 р., тепер налічує тридцять дев'ять міністрів, у тому числі п'ятьох було додано під час розширення уряду в жовтні 2023 року через війну в Газі» [6].

Наразі в Ізраїлі сподіваються, що під час війни уряд зробить вибір на користь 19 міністрів і максимум 15 міністерств, щоб закрити штучні та непотрібні міністерства, створені владою, єдиною метою яких було створення робочих місць для політиків та їхніх посіпак [6].

*Оптимальної кількості міністрів для всіх країн не існує. Усе залежить від розміру країни, економіки, рівня розвитку, загроз тощо. «Незалежно від населення країни, їй все одно потрібно бути в змозі захищати свої кордони та людей, керувати своїми фінансами та економікою, керувати своїми відносинами з сусідами, керувати своїми законами, навчати своє населення та дбати про його здоров'я. Це ключові компетенції, якими повинна володіти кожна країна, незалежно від її розміру – від Люксембургу до Китаю та між ними» [7].*

Якщо подивитись на країни, які ми порівнюємо з Україною, то ситуація має такий вигляд:

На сьогодні Данія має 22 міністра (включно з прем'єр-міністром) [5]:

- міністр оборони;
- міністр закордонних справ;
- міністр фінансів;
- міністр внутрішніх справ і охорони здоров'я;
- міністр юстиції, міністр культури;
- міністр економіки;
- міністр промисловості, бізнесу та фінансів;
- міністр співробітництва в галузі розвитку та міністр глобальної кліматичної політики;
- міністр навколишнього середовища;
- міністр соціальних справ і житлового будівництва;
- міністр зайнятості;
- міністр у справах дітей та освіти;
- міністр імміграції та інтеграції;
- міністр податків;
- міністр продовольства, сільського господарства та рибальства;
- міністр транспорту;
- міністр вищої освіти та науки;
- міністр у справах людей похилого віку;
- міністр клімату, енергетики та комунальних послуг;
- міністр цифровізації та міністр гендерної рівності;
- міністр у справах міст і сільських округів, Міністр у справах Церкви та Міністр співробітництва

Північних країн.

В Естонії – 11 міністерств [8]:

- міністерство освіти і науки;
- міністерство юстиції;
- міністерство оборони;
- міністерство клімату;
- міністерство культури;
- міністерство економіки та комунікацій;
- міністерство фінансів;
- міністерство регіонального розвитку і сільського господарства;
- міністерство внутрішніх справ;
- міністерство соціальних справ;
- міністерство закордонних справ.

Польща має 19 міністерств [9]:

- міністерство державного майна;
- мінцифри;
- міністерство освіти;
- міністерство фінансів;
- мінфін та регіональної політики;



- міністерство інфраструктури;
- міністерство клімату та навколишнього середовища;
- міністерство культури та національної спадщини;
- міністерство науки і вищої освіти;
- міністерство національної оборони;
- міністерство промисловості;
- міністерство сім'ї, праці та соціальної політики;
- міністерство сільського господарства та сільського розвитку;
- міністерство розвитку і технологій;
- міністерство спорту і туризму;
- міністерство юстиції;
- міністерство внутрішніх справ та адміністрації;
- міністерство закордонних справ;
- міністерство охорони здоров'я.

Однією з головних складових ВВП (валового внутрішнього продукту) є видатки загального державного управління на кінцеве споживання (раніше загального державного споживання), до яких належать усі поточні видатки уряду на придбання товарів і послуг (у тому числі оплату праці працівників), а також більшість видатків на національну оборону й безпеку, крім державних військових витрат, які є частиною державного капіталу.

Отже, головною метою скорочення чиновників і кількості міністерств оголошується заощадження державного бюджету на державне управління. Але головним критерієм повинна залишатись ефективність державного управління, зокрема *ефективність уряду*.

Індикатори «ефективності уряду» дають змогу оцінити:

- якість комунальних послуг,
- якість державної служби,
- ступінь його незалежності від політичного тиску,
- якість формулювання та впровадження політики,
- довіру до прихильності уряду до такої політики.

У контексті проведення реформи державного управління виникає закономірне запитання: чи існує зв'язок між витратами на державне управління й ефективністю уряду та чи призводять більші витрати до кращої ефективності?

Таблиця 1

### Порівняння індексу ефективності уряду [13] (–2,5 – слабкий; 2,5 – сильний) і витратків на державне управління

		Україна	Данія	Естонія	Польща
Ефективність уряду	Бали	–0,5	2,0	1,34	0,26
	Місце в глобальному рейтингу	125	4	22	69
Державні витрати, % ВВП (2022 р.)		38,24	21,78	19,38	18,28
Державні витрати, % ВВП (середній показник)		19,54	24,23	19,29	18,36
Державні витрати в дол. США		61,37 млрд	87,15 млрд	7,38 млрд	125,80 млрд

Джерело: укладено авторкою на основі даних *Worldwide Governance Indicators*.

Як видно з таблиці 1, немає прямої кореляції між державними витратами й ефективністю уряду. Якщо дивитися на державні витрати в кількісному показнику (дол. США), то найкращі показники має Данія з найвищим рівнем витрат (87,15 млрд дол.) і Естонія з найнижчим рівнем (7,38 млрд дол.). Проте порівняння у відсотках до ВВП свідчить про майже однаковий рівень витрат. Тобто рівень ефективності уряду, хоча і передбачає достатньо високий відсоток державних витрат, насамперед залежить від інших факторів: відсутності корупційної складової, уникнення дублювання функцій, а також належної управлінської вертикалі.

*Можна зробити висновок:* доки діє належне врядування всередині уряду й відбувається співпраця законодавчої, виконавчої та судової гілок, стійке зростання економіки країни не залежатиме від відповіді на питання, скільки міністерств потрібно. Хоча кількість міністерств може бути важливою, це лише один аспект у більш широкому контексті управління. Отже, кількість міністерств може мати значення, оскільки вона впливає на те, наскільки добре уряд може ефективно керувати своїми обов'язками,



розподіляти ресурси, координувати дії та спілкуватися зі своїми громадянами. Правильне число залежить від унікальних обставин кожної країни.

Наявність необхідної кількості міністерств може гарантувати, що кожне з них зможе зосередитися на конкретних сферах, не розпорошуючи ресурси й увагу. Це сприятиме ефективнішому впровадженню реформи державного управління:

*Координації:* збалансована кількість міністерств може сприяти кращій координації між різними секторами уряду. Зайва кількість міністерств створить проблеми з керівництвом і синхронізацією їхньої роботи.

*Комунікації з громадянами:* розумна кількість міністерств полегшить громадянам бачення структури уряду, а також спростить процес комунікації громадськості з необхідним міністерством.

*Розподілу ресурсів:* кількість міністерств може впливати на те, як розподіляються ресурси. Велика кількість міністерств може призвести до зменшення бюджетів для кожного, що потенційно вплине на їх здатність вирішувати важливі проблеми.

#### Література:

1. Коліушко І., Тимошук В. Інструкція з оптимізації системи держуправління з огляду на майбутнє. *Дзеркало тижня*. 15 червня 2022 р. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chomu-rizke-skorochennja-derzhaparatu-ne-reforma-a-velikij-rizik.html>.
2. Торік кількість державних службовців в Україні скоротилася більше, аніж на 5.5 тисяч осіб. *НАДС*. 25 січня 2024 р. URL: <https://nads.gov.ua/news/torik-kilkist-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-v-ukraini-skorotyasia-bilshe-anizh-na-55-tysiach-osib>.
3. Estonian opposition cautious about suggestions to cut public sector by half. *BNN-NEWS*. May 16, 2018. URL: <https://bnn-news.com/estonian-opposition-cautious-about-suggestions-to-cut-public-sector-by-half-184794>.
4. Estonian parl't economics committee deputy chief says number of officials must be cut. *BALTICTIMES*. 2023-12-19. URL: [https://www.baltictimes.com/estonian\\_parl't\\_economics\\_committee\\_deputy\\_chief\\_says\\_number\\_of\\_officials\\_must\\_be\\_cut/](https://www.baltictimes.com/estonian_parl't_economics_committee_deputy_chief_says_number_of_officials_must_be_cut/).
5. Folketinget. The Government. *TheDanishParliament*. URL: <https://www.thedanishparliament.dk/en/members/the-government>.
6. Now is the Time to Reduce the Number of Ministers. *Kohelet*. 28 November 2023. URL: <https://en.kohelet.org.il/publication/now-is-the-time-to-reduce-the-number-of-ministers>.
7. Račić M. No Country Needs More Than 14 Ministries. November 2, 2016. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/country-needs-more-than-14-ministries-milan-ra%C4%8Di%C4%87/>.
8. Riigiportaali. Ministeriumid. *EESTI.EE*. URL: <https://www.eesti.ee/et/asutuste-kontaktid/valitsusasutused/ministeeriumid>.
9. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwa. URL: <https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>.
10. Sieniawski B. Fejk tygodnia: Polska potrzebuje redukcji liczby urzędników. Ekonomiści mówią „NIE!”. *Euractiv.pl*. URL: <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/fejk-tygodnia-chce-ciac-administracje-publiczna-ekonomisci-mowia-nie/>.
11. State Secretary: Estonian state so thin already that little scope for cuts. 16.11.2023. *NEWS.ERR*. URL: <https://news.err.ee/1609166485/state-secretary-estonian-state-so-thin-already-that-little-scope-for-cuts>.
12. Verité Research says 15 Ministries can be optimal as opposed RW's 30. 22 May 2023. *FT.LK*. URL: <https://www.ft.lk/front-page/Verit%C3%A9-Research-says-15-Ministries-can-be-optimal-as-opposed-RW-s-30/44-748597>.
13. Worldwide Governance Indicators. *Worldbank*. URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators/Series/GE.EST#>.