

**Марія Кушнарьова,**  
стар. наук. співроб. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ,  
канд. філос. наук

## **КОМПЛЕКСНА РЕФОРМА УРЯДУ-2024: ПРИЧИНИ І НАСЛІДКИ ЧЕРГОВОЇ СПРОБИ**

Опубліковано: Кушнарьова М. Комплексна реформа уряду-2024: причини і наслідки чергової спроби // Діяльність Президента України в умовах російсько-української війни. 2024. Випуск 10 (106). С. 26-31.

4 березня 2024 року прем'єр-міністр України Денис Шмигаль через свій Телеграм-канал поінформував країну: «Продовжуємо реформу державної служби. Цьогоріч уже скоротили 20 тис. вакансій. Ведемо роботу зі скорочення кількості міністерств на третину. Працюємо над створенням Центру Уряду, де будуть зосереджені допоміжні адміністративні функції. Міністерства мають формувати політики, а Центр Уряду своєю чергою надаватиме юридичну, кадрову, бухгалтерську та іншу підтримку. Також у планах — впровадити Дію для держслужбовців» ([Слово і Діло](#)).

За словами Шмигалья, всі зміни плануються в рамках проведення комплексної реформи уряду. Її метою, як пояснював раніше Президент Володимир Зеленський, є економія державних коштів. Рішення прийматимуться вже навесні – залежно від ситуації із надходженням допомоги від міжнародних партнерів. «Якщо дефіцит продовжуватиметься, ми робитимемо все, щоб інфраструктура управління нашої держави – і це не тільки про Кабмін – змінювалася. Зменшення кількості міністерств, зменшення кількості міністрів... Показником буде те, що ми матимемо навесні», – сказав Зеленський ([OBOZ.UA](#)).

Експертна спільнота та ЗМІ відреагували на інформацію Шмигалья досить мляво. Єдине, що наразі зрозуміло – це те, що кількість міністерств скоротиться на третину. Оскільки станом на тепер в Україні 19 міністерств, постільки шляхом нескладних підрахунків отримуємо кількість тих, що скоротять, тобто 6. Але як саме буде відбуватися згадана комплексна реформа уряду, які міністерства і в який спосіб – ліквідація, об'єднання, розформування? – будуть реформувати – те поки що для невтаємниченої частини суспільства є річчю вкрай туманною і тому, як і завжди в таких випадках, місце інформації заступають чутки, які у трансляції ЗМІ очікувано набувають посилянь на «співрозмовника» чи «джерело». Саме воно (джерело) пояснило, що начебто планують розформувати Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та Міністерство молоді та спорту. Начебто також йдеться про ліквідацію Міністерства культури, але начебто «щодо культури остаточного рішення ще немає». Начебто існує також ідея об'єднання Міністерства агрополітики з Мінекономіки (хоча, з огляду на те, що це вже колись було, мабуть, правильніше говорити про «возз'єднання»), але начебто Шмигаль непокоїться, що Мінекономіки «не

потягне». Також начебто думали скоротити Міністерство ветеранів і передати його функції Мінсоцполітики, однак начебто роздумали ([NV](#)).

Кожна з цих структур, якою би недосконалою вона не здавалася широкому загалу чи не була такою насправді, здійснює, як може, керівництво важливою ділянкою життя нашої держави, відповідно, їх ліквідація, якими би вони не були, на думку директора PPV Knowledge Networks Володимира Вороб'я, «це втрата державою здатності впливати на процеси розвитку в певній сфері» ([LB](#)). Навіть якщо припустити, що функції одного міністерства передадуть якомусь іншому – все одно, на думку економічного експерта Сергія Фурси, «це може вплинути на ефективність державного апарату. Завжди такі реорганізації призводять до того, що 3-4 місяці триває паралізація роботи з усіх напрямків» ([OBOZ.UA](#)). І перший варіант, і другий вочевидь не є прийнятними для країни, яка перебуває у воєнному стані.

Дещо незрозумілою є подальша доля інших складових державного управління, адже до цієї системи крім міністерств входять також мало не 50 підпорядкованих їм центральних органів державної влади (держслужби, держагентства тощо), 10 державних органів, підпорядкованих безпосередньо Кабміну (БЕБ, НАЗК, АМКУ тощо), 3 колегіальні органи (Нацкомісії), 6 консультативно-дорадчих органів.

Втім, найцікавіше те, що це, як кажуть спортсмени, вже другий «підхід до снаряду». Перший був майже два роки тому. У липні 2022 року з огляду на дефіцит бюджету та невпевненість у надходженні міжнародної макрофінансової допомоги уряд вирішив зменшити кількість чиновників в Україні вдвічі. Тоді реформу розробляло Мінцифри, що як таке вже обіцяло багато новацій.

Одним з них було зменшення кількості міністерств з 20 до 12 шляхом об'єднання та ліквідації.

Міністерство розвитку громад і територій, Міністерство з реінтеграції тимчасово окупованих територій та Міністерство інфраструктури повинні були об'єднатися і перетворитися на Міністерством розвитку громад, інфраструктури, територій і реінтеграції.

Мінекономіки, Мінагрополітики та Міністерство стратегічних галузей економіки мали стати Міністерством інновацій та економічного розвитку.

Міненергетики та Мінекології внаслідок об'єднання мали стати Міністерством енергетики, сталого розвитку та природних ресурсів.

Міносвіти, Міністерство молоді та спорту і Міністерство культури мали об'єднатися у Міністерство розвитку людського капіталу.

Міністерство у справах ветеранів мали ліквідувати, а Міністерство соціальної політики мало стати Міністерством добробуту та розвитку продуктивних сил.

МЗС у новій структурі уряду мало перетворитися на Міністерство закордонних справ та євроінтеграції.

Негативний вплив скорочення кількості працівників на функціонування міністерств мав бути нейтралізований через централізацію певних функцій в одній установі – Центрі уряду, який мав замінити Секретаріат Кабміну і

відповідати за бухгалтерію, управління персоналом та фінансами, юридичне забезпечення, ІТ-сектор, безпеку та адміністративно-господарську діяльність у всіх міністерствах. Тобто в окремих міністерствах усі згадані підрозділи мали зникнути, що мало призвести до скорочення посад ([Економічна правда](#)).

Порівняння наведеного проекту дворічної давнини із запропонованим Шмигалем кілька днів тому мимоволі викликає в пам'яті поширене колись у популярних виданнях завдання з розвитку уваги «Знайди 5 (6,7...) відмінностей». Однією такою відмінністю є частка «приречених» міністерств: якщо Шмигаль тепер каже про третину, то там – всі 40%. Як би там не було, вочевидь влада згадала про свою власну ідею та вирішила, що «можна спробувати».

Насправді оголошене прем'єр-міністром реформування – це не «другий», а вже й складно визначити, який саме «підхід до снаряду», адже:

Мінагрополітики (з певними більш або менш помітними змінами) існувало раніше, але у 2019 р. його об'єднали з Мінекономіки. Наприкінці 2020 р. міністерства роз'єднали;

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості тільки створили у липні 2020 р.;

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України виникло наприкінці 2022 р. внаслідок об'єднання Міністерства розвитку громад та територій та Міністерства інфраструктури;

Міністерство захисту довкілля та Міністерство енергетики об'єднали у 2019 р., а у 2020 – роз'єднали;

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій у 2019 році об'єднали з Міністерством у справах ветеранів, у 2020 – роз'єднали.

З огляду на згадані С.Фурсою цілком природні «3-4 місяці паралічу» внаслідок будь-якої реорганізації, залишається тільки дивуватися тому, що залучені до цих «об'єднань-роз'єднань» міністерства взагалі якось працювали.

Голова експертної організації StateWatch Гліб Каневський зауважив: «За останні три роки це вже третя реформа щодо оптимізації Кабміну. І знову ми спостерігаємо нелогічність, непослідовність рішень та відсутність розрахунків. (...). Такі волюнтаристські та непродумані рішення вигідні лише лобістам, які, користуючись "перехідними періодами", розставляють своїх людей на посади» ([Апостроф](#)). Тож, якщо у 2022 році була «третя спроба», то у 2024 маємо «четверту».

Аналітик Віктор Андрусів припускає: «Проблема в тому, що офіс простих рішень виявився не робочим» ([Espresso.tv](#)).

До речі, зрозуміло, чому у березні 2024 ідея скорочення міністерств, як зазначено вище, не викликала бурхливої реакції експертів: переважно вони вже все сказали у 2022 році.

Більшість експертів і тоді і тепер прогнозує помітний негативний вплив такого реформування насамперед на процеси євроінтеграції. Зокрема, Володимир Воробей вважає, що ми «ризидуємо не мати нікого, з ким може

вести переговори Європейський Союз у відповідних сферах політики» ([LB](#)). На думку експерта агроринку Ольги Трофімцевої, навряд своєчасним є «об'єднання відомств у той час, коли Україна офіційно починає перемовини з ЄС щодо вступу, в яких аграрна сфера буде однією з найскладніших, одним із найбільших викликів, і там, де у нас найбільше тем, за якими маємо не так багато спеціалістів, експертів, і яких можна остаточно втратити за спрощення відомств» ([Agro Portal](#)). Голова Центру правового аналізу та досліджень політичних ризиків Михайло Дяденко вважає, що скорочення структур та співробітників в Україні можуть створити відчутні труднощі на шляху євроінтеграції України, оскільки «виникнуть проблеми з якістю надання державних послуг і, що більш важливо, з виконанням "домашнього завдання", яке необхідне для вступу до ЄС. Якщо брати одну лише сферу приведення українського законодавства у відповідність до європейського, то це - матеріалів на тисячі сторінок тексту. І це робота не лише одного Мін'юсту, а й усіх міністерств та галузевих відомств» ([Апостроф](#)). Думку Дяденка поділяє керівник експертного відділу Української природоохоронної групи Петро Тестов, котрий вважає, що «аби нас взяли в ЄС, необхідно виконати низку вимог, передусім імплементувати загальноєвропейські підходи в наше законодавство та практику. Ідеться про Європейський зелений курс та з пів сотні різних директив та регламентів. Хто буде писати та просувати всі ці документи? Енергетики? У них своїх євроінтеграційних завдань не менше» ([ЕкоРайон](#)).

Оскільки Президент України наголосив, що метою новацій, про які йдеться, має бути економія державних коштів, важливим є питання, наскільки ефективною є в цьому сенсі запропонована урядом модель реформування.

Щодо кейсу 2022 року, то за словами міністра фінансів Сергія Марченка, у травні 2022 року держава витратила на оплату праці державних службовців 4,5 млрд грн. Якщо екстраполювати цю суму на весь 2022 рік, то вийде 54 млрд грн.

Автори реформи з Мінцифри підраховали, що звільнення чиновників дозволить щорічно економити 15 млрд грн. Від цієї суми слід відняти 3 млрд грн на програми соціальної підтримки та перепідготовки звільнених у перший рік її реалізації, тому чиста економія бюджету може становити 12 млрд грн на рік.

Багатьом сума 12 млрд грн може здатися значною, однак у масштабах держави, особливо під час війни, це крапля в морі. Для порівняння: лише за травень (2022 р. – ред.) на фінансування оборони держава витратила в десять разів більше ([Економічна правда](#)).

Також не слід забувати, на думку Володимира Вороб'я, про «чергове марнотратство на ліквідаційні комісії, передачу майна й зміну вивісок» ([LB](#)).

До того ж, можуть бути опосередковані наслідки. Зокрема, виконавчий директор Економічного дискусійного клубу Олег Пензін вважає, що в Україні вже не вперше скорочують чисельність міністерств: «Ми скорочували людей на 15% і через півроку виявлялося, що там люди не

скорочені на 15%, а вже збільшені на 10% – бо ті, що залишилися, не могли виконувати функції та починали негайно набирати додаткових людей, щоб виконувати ті функції, які раніше виконувались меншою кількістю» ([UAZMI](#)). Ті самі побоювання висловлює голова правління Інституту світової політики Віктор Шлінчак: «Якщо мотивація – зекономити гроші, вітати можна. Головне, щоб після таких скорочень не виріс штат чиновників (це вже також було)» ([Цензор.НЕТ](#)).

Те саме загалом стосується ідеї Урядового центру: відповідні підрозділи з кожного міністерства переведуть у підпорядкування цієї нової структури, але для того, щоб виконувати покладені на неї функції, вона муситиме мати відповідний штат, тому складно припустити, що кількість чиновників внаслідок таких змін зменшиться суттєво.

З іншого боку, сама ідея реформування уряду аби зекономити, також викликає дискусії. Все-таки головне завдання урядових структур – урядувати, як би тавтологічно це не звучало. Керівник аналітичного напряму мережі «АНТС» Ілля Несходовський вважає, що економія коштів не має бути головною метою оптимізації: «Головне – це зменшення бюрократичних процедур. Ті, хто працює чи працював у міністерствах, добре знають, наскільки складна та довга процедура узгодження документів із різноманітними відомствами. Тому головна мета (реформи) – підвищення ефективності державного апарату» ([Апостроф](#)). Це якраз і є той шлях, який може привести до такої потрібної оптимізації: змінити (спростити, скоротити) процедуру, відповідно, зменшиться кількість бюрократичних ланок, а тоді, знову-таки, відповідно, зменшиться й кількість людей, які ці ланки обслуговують.

Тож далеко не факт, що бажана ефективність буде досягнута внаслідок реформи, про яку йдеться. Навпаки, є побоювання, що у випадках деяких міністерств може бути втрачена навіть та ефективність, яка є тепер.

Зокрема, на думку Володимира Вороб'я, внаслідок реалізації планів ліквідації чи об'єднання міністерств ми «знову ризикуємо розмістити вовка й вівцю в одній кошарі. Так свого часу об'єднали міністерства охорони довкілля й енергетики — двох природних ворогів (і ця помилка нам коштувала років відкату в розробці політик і мільйонів, змарнованих на зміну вивісок і статутної документації). Так ми досі тримаємо разом міністерства інфраструктури й регіонального розвитку (перше — про дороги, друге — про те, хто і чому по них має їздити; природні антиподи). Чи ми об'єднаємо культуру, молодь, спорт з економікою й агрополітикою — щоби що?» ([LB](#)).

Політичний та громадський діяч, аналітик та публіцист Віктор Андрусів зазначає, що «саме питання про ліквідацію чи об'єднання міністерств є неправильним. Міністерство — це набір функцій, тому мова має йти про ліквідацію чи об'єднання функцій. Ось, наприклад, мінкульт має функцію представництва України на міжнародних культурних заходах і фестивалях. Відповідно, ми не маємо говорити — ліквідуємо мінкульт, а маємо казати – ліквідуємо цю функцію. Ми хочемо, щоб Україну не представляли на цих платформах, або це робилось виключно приватними чи

громадськими ресурсами? Ось від відповіді на це питання і залежить рішення» ([Espreso.tv](https://www.espreso.tv)). Власне, не треба бути великим спеціалістом, щоб зрозуміти, що ліквідувати таке, на перший погляд, «нестратегічне» міністерство, як Міністерство молоді та спорту навесні 2024, тобто лише за кілька місяців до вкрай складної з усіх боків для українського спорту та для України Олімпіади в Парижі – це означає підважити як саму участь наших спортсменів у цій події, так і всі величезні зусилля з повернення на український бік як світових керівних спортивних органів, так і широкої громадськості.

У певному розумінні це стосується будь-якої сфери життя нашої держави. Важко не погодитися з Петром Тестовим, котрий питає: «Нам точно потрібні під час воєнного стану затримки в кілька місяців по виплаті заробітної плати, проведенні закупівель, призупинення чи обмеження діяльності через те, що хтось вирішив оптимізуватись? У 2019 та 2020 році це вже було і було погано. Ті мільйони, зекономлені на зарплаті чиновників, явно не варті соціальних потрясінь і сотень мільйонів збитків та недоотриманих прибутків» ([ЕкоРайон](#)).

Навесні 2024 року це набуває особливої актуальності. Реалії змушують відмовлятися від цікавих та ефектних ідей на користь виважених, бо дуже не хочеться, щоб в результаті чергової спроби реформування ми, за образним висловом В.Вороб'я, «дійшли до комуністичних практик збирання буряків у колгоспах за трудовні, але цього разу з повним оцифруванням у Дії» ([LB](#)). На жаль, з огляду на зовнішню загрозу та особливості носія цієї загрози така небезпека не є нереальною.