

Policy brief #2, 15.04. 2024.

Ефективність виконавчої влади в Україні

Сергій Кардаш

ЦПР НаУОА

Юрій Мацієвський

ЦПР НаУОА

Наукова редакція

Юрій Мацієвський

Центр політичних досліджень НаУОА

Острог, 2024

У 2014 році Україна формально повернулася до напівпрезидентської (парламентсько-президентської) форми правління, але фактично в Україні діє президентська форма правління. Після президентських та парламентських виборів 2019 року Зеленський отримав контроль над парламентом та урядом. Із запровадженням військового стану вплив президента на виконавчу вертикаль ще більше посилюється. У системі української влади Офіс президента (ОП) під керівництвом Андрія Єрмака перебрав на себе функції уряду. З початку війни керівник ОП ще більше посилює свій вплив, повністю усунувши команду, з якою Володимир Зеленський розпочинав свою президентську каденцію. Концентрація повноважень у руках Зеленського-Єрмака вже призвела до напруження між членами президентської фракції та ОП, що може призвести до парламентської кризи та серйозніших проблем під час війни.

Становище уряду під час президентства Зеленського

Уряд Д. Шмигала досить органічно вписався у конструкцію системи влади, що сформувалася у перший рік президентства Володимира Зеленського. Завдяки однопартійній пропрезидентській більшості у Верховній Раді Зеленський взяв під контроль парламент, а через нього і Кабінет Міністрів. Майже за п'ять років президентства Зеленський провів дві ротації уряду та фактично перетворив Кабмін на виконавчий орган при Офісі президента.

Існує щонайменше три особливості функціонування уряду України, які сформувалися ще до початку війни.

1. *Залежний статус.* Наприклад, нинішній стиль роботи уряду сформувався ще під час пандемії коронавірусу. Та криза зумовила ситуацію, за якої ОП у «ручному режимі» спускав рішення і визначав рамки політики, яку мали реалізовувати конкретні міністри. Отже, узгодження всіх дій із ОП, по суті, стало не лише одним із ключових правил «корпоративної культури», а й простого політичного виживання для прем'єрів та міністрів часів Зеленського.

Проте, залежний статус уряду влаштував президента до 24 лютого 2022 року. З початком російського вторгнення ситуація в країні вимагала від чиновників на всіх щаблях виконавчої влади ініціативності, миттєвого провадження рішень та такого ж миттєвого їх втілення. Але система, привчена за будь-яких обставин оглядатись на Офіс президента, продовжила чекати команд і розпоряджень навіть у такий критичний момент. Паливний дефіцит, що виник наприкінці весни 2022 року, є одним із прикладів нездатності уряду приймати самостійні рішення.

2. *Відсутність законодавчої ініціативи.* У парламентських та змішаних формах правління уряд є ініціатором більшості законопроектів. В Україні ми спостерігаємо протилежну ситуацію. Так з 1 березня 2022 року по 1 березня 2023 року із 141 законопроекту, поданого Кабміном, законами стали лише 34. Тобто навіть не кожен четвертий. Якщо подивитися на кількість ініціатив, які за вказаний період стали законами, ситуація не буде кращою. За цей час Верховна Рада ухвалила 239 законів. Із них лише 34 ініціював Кабмін. Ще 32 – президент, а решту подали народні депутати.

Відсутність лідерства в ініціюванні найважливіших для країни законів у свою чергу свідчить про третю, більш важливу особливість – *небажання прем'єра та окремих чиновників брати на себе політичну відповідальність.* Кабінет міністрів

повинен мати інструменти для реалізації своєї програми, що неможливо досягти без ініціювання законопроектів та готовності захищати їх.

Ефективність роботи міністерств

На сьогоднішній день за рівнем інституційної ефективності можна виділити **три групи** міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).

Інституційно ефективні міністерства та інші ЦОВВ, керівники яких зберігають відносну самостійність у прийнятті рішень.

Одним із таких керівників є *віце-прем'єр, міністр цифрової трансформації України Михайло Федоров*. Міністерство Федорова не схоже на традиційне. Є формальна [структура](#) – департаменти, експертні групи, але на практиці це команди, які працюють які працюють по проєктах (загалом 200 співробітників та 25 розробників). До 24 лютого 2022 року було чотири напрямки, на яких фокусувалася увага міністерства: державні послуги онлайн, розвиток інтернету, цифрової грамотності та цифрової економіки. Наразі додалися військові технології.

Сам Михайло Федоров [наголошує](#) на тому, що завдання його команди змінилися через об'єктивні проблеми, а не через якийсь сторонній вплив. Зокрема, ті фахівці, хто відповідали за цифрові послуги, тепер фокусуються на швидких виплатах компенсацій постраждалим, пошкодженому майні, чат-боті «єВорог» (бот у Telegram, де можна надіслати повідомлення про окупантів та їхню техніку), електронних документах, «Дія.Радіо» та «Дія.TV». Команда, яка відповідала за розвиток інтернету, тепер займається його відновленням на деокупованих територіях і терміналами Starlink. Команда проєкту «Дія.City» (спеціальний правовий та податковий простір для IT-компаній), домовляється з технологічними компаніями про їхній вихід із російського ринку та співпрацю.

До повномасштабної війни міністерство ставило завдання оцифрувати 100% держпослуг. За підрахунками міністра, це мінус 50–70 тисяч чиновників та мінус 4–5 міністерств В загалом, важливість та вагу М. Федорова підкреслює той факт, що він один із небагатьох міністрів, хто працює в уряді з 2019 року. Крім того, його прізвище постійно фігурує у списку можливих наступних очільників українського уряду.

До числа міністрів, які входять до умовної «пожежної команди» влади відносять *Олександра Кубракова, віцепрем'єр-міністра з відновлення України – міністра розвитку громад, територій та інфраструктури*. О. Кубраков зарекомендував себе як досить ефективний менеджер, якого відправляли вирішувати конкретні завдання, незалежно від того, наскільки вони відповідають формальному профілю міністра. За минулий рік Кубраков зміг організувати належну логістику для забезпечення обороноздатності держави, успішно залучався до суміжних проєктів. В першу чергу в його здобутки варто записати відновлення критичної інфраструктури на деокупованих територіях України. також, незважаючи, на усі російські потуги, українська залізниця, порти та інші об'єкти критичної інфраструктури поки функціонують безперебійно. В цій сфері [експерти](#) відзначають досить ефективну роботу команди міністерства інфраструктури.

Водночас, попереднє об'єднання Міністерства інфраструктури та Міністерства громад та регіонального розвитку в єдину структуру принесло більше

проблем. Сформоване в результаті об'єднання «мегаміністерство» має дуже складну структуру. Крім того, експерти серйозним викликом для цього міністерства, яке формує політику величезного сектору економіки України, відмічають відсутність плану відбудови України, визначення стратегічних пріоритетів розвитку транспортної галузі, містобудування і регіонального розвитку.

Політичні оглядачі [відзначають](#), що О. Кубракову вдалось вибудувати досить хороші стосунки з міжнародними партнерами. Все це разом, закріплює важливий статус міністра в діючому уряді. Якщо на Банковій все таки вирішать зняти Кубракова, то спробують використати для цього нетрадиційний для ОП спосіб. Справа в тому, що частина депутатського корпусу висловлює невдоволення діяльністю міністра. Нібито він замало часу приділяє темі регіональної політики, але головне – парламентарям не подобається його тісна співпраця з Національним антикорупційним бюро.

Одне з ключових відомств у воєнний період – *Міністерство оборони*. У вересні 2023 року відбулася зміна керівника – замість Олексія Резнікова було призначено Рустема Умерова. Одна з [причин призначення](#) Умерова, який раніше очолював Фонд держмайна, – його міжнародні зв'язки. Рустема Умерова називають талановитим переговорником та цінують за численні контакти в Європі, США та на Близькому Сході.

В одному із своїх нещодавніх інтерв'ю Р. Умеров [відзначив](#), що головною проблемою у функціонуванні міністерства, на момент його призначення, була деяка розгерметизованість роботи. Ішлося про те, що більшість функціоналу міністерства або було передано іншим відомствам, або недороблено, або не відповідало викликам. Наприклад, питаннями забезпечення армії дронами активно займалося Міністерство цифрової трансформації, логістики – Міністерство інфраструктури, закупівлі – всі разом, включно з волонтерами. Від так, головним своїм завданням Умеров бачить в формуванні інституції, яка розроблятиме стратегічне планування разом з іншими суб'єктами сектору безпеки та координуватиме Сили безпеки і оборони.

Незважаючи на те, що Міністр оборони входить до формальної квоти Президента, Р. Умеров зберігає достатню операційну самостійність від ВП. У той же час, особливу увагу [експерти](#) звертають на команду, яку навів новий міністр. Зазначається, що професіоналізм його заступників сприятиме швидкому та якісному перезавантаженню відомства.

Незважаючи на те, що Міністр оборони входить до формальної квоти Президента, Р. Умеров зберігає достатню операційну самостійність від ОП. Водночас, особливу увагу [експерти](#) звертають на команду, яку з собою привів новий міністр. Відзначається, що професіоналізм його заступників сприятимуть швидкому та якісному перезавантаженню відомства.

За досить короткий період часу новій [команді](#) Р. Умерова вдалося швидко налагодити процеси закупівлі та логістики різноманітної номенклатури озброєнь. Команда Міноборони запустила Державний оператор тилу – агенцію для всіх нелетальних закупівель.

Крім того, Міноборони розгорнуло систему електронного документообігу між військовими та цивільними госпіталями, військовими частинами і територіальними центрами комплектування. Запроваджена електронна черга на військово-лікарську комісію (ВЛК), завдяки якій військовослужбовці можуть записуватися на проходження гарнізонного ВЛК заздалегідь та дистанційно.

До пулу умовно самостійних та достатньо ефективних міністрів варто також віднести Оксена Лісового – очільника Міністерства освіти і науки. Міністр Лісовий працює на своїй посаді з березня 2023 року, що є недостатнім терміном, щоб робити комплексне оцінювання його роботи. Проте, за відносно короткий період міністру [вдалося](#) сформувати сильну команду заступників та керівників напрямів. Найбільше досягнення Лісового – повернення в бюджет 2024 субвенцій на Нову українську школу та інші важливі цільові субвенції. Спроби реформування вищої освіти згідно із західними стандартами та боротьба з одіозними ректорами також заслуговують на повагу.

Водночас досі не наповнилися конкретним змістом обіцянки змістовного відродження реформи НУШ, реформування оплати праці педагогів, координації та появи освітніх політик що робити з освітою дітей на окупованих територіях і дітей ВПО, які приїждять на підконтрольну територію України зараз, тобто після понад року відсутності українського навчання.

Окрім міністерств, до числа інституційно спроможних ЦОВВ, які зберігають відносну самостійність від впливів ОП варто додати *антикорупційні органи*.

Тут найперше потрібно відмітити діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та Національного антикорупційного бюро (НАБУ). Обидві структури зберігають незалежність від впливів ОП та водночас демонструють достатню ефективність. Наприклад, НАЗК [розпочало](#), а минулого року продовжило ведення списку «спонсорів війни» – міжнародних компаній, які продовжують працювати в РФ. Великим плюсом є повернення декларування чиновників та державних службовців. Окрім того, НАЗК на початку 2024 року склало [протокол](#) про адміністративні правопорушення стосовно заступника керівника Офісу президента України Ростислава Шурми у зв'язку з порушенням ним вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Темпи роботи НАБУ після призначення нового керівника Семена Кривоноса не зменшилися, залишаються на високому рівні. Кількість справ, порівняно з попередником, навпаки, – збільшується. Хоча треба бути відвертими – багато резонансних справ є розробками ще попереднього керівництва бюро. Власну самостійність НАБУ може підтвердити [розслідуванням](#) однієї з найрезонансніших справ проти Артема Шила, екскерівника одного з департаментів СБУ, якого називають «правою рукою Татарова» та «смотрящим» за «Укрзалізницею».

Інституційно спроможні міністерства, очільники яких не демонструють самостійності в прийнятті рішень та водночас забезпечують достатню ефективність.

До цієї групи варто віднести насамперед, *Міністерство закордонних справ*. Повномасштабне вторгнення РФ зумовило необхідність різкої активізації зусиль на міжнародній арені. Як 2022, так і 2023 рік засвідчили, що є всі підстави говорити про високу активність зовнішньополітичних дій України. Однак, тут важко оцінювати

лише діяльність МЗС, адже є й Офіс президента активно займається міжнародною політикою. Якщо у 2022 році ще можна було говорити про потужну та ефективну роботу міністра з мобілізації міжнародної підтримки України у відсічі агресії РФ, то зараз центр прийняття рішень на Банковій. Однак, хоча не за усіма стратегічними пріоритетами вдалося досягти бажаного, важливість і роль міністра закордонних справ Д. Кулеби залишається високою.

Після отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, зростає політична вага Ольги Стефанішиної, яка є віце-прем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Експерти [відзначають](#) її технократичний стиль управління та повну відсутність політичних амбіцій. Це в значній мірі допомогло О. Стефанішиній з легкістю вмонтуватися в команду президента і тривалий час залишатися на своєму місці.

У 2023 році команді Стефанішиної вдалося зробити значну роботу з виконання семи рекомендацій Єврокомісії, що є необхідним для рішення про початок перемовин щодо членства України в ЄС. Найбільш важливими кроками стали синхронізація європейського та національного законодавства про боротьбу з відмиванням коштів та законодавство про національні меншини України.

Водночас, вплив ОП на дипломатичний корпус мав і негативні сторони. Однією з таких невдач став широко анонсований у березні 2023 року конкурс на призначення послів України за кордоном – жодного посла за цією процедурою так і не визначили. Україна досі залишається без послів у Бельгії, Великій Британії, Вірменії, Грузії, Греції, Норвегії, Угорщині, Чехії тощо. Деякі посади є вакантними з 2022 року.

До умовно військових міністерств варто також віднести *Міністерство внутрішніх справ*. Враховуючи наявність в ОП одіозного Олега Татарова (він курає правоохоронний сектор в ОП), діючий міністр МВС не демонструє самостійності в прийнятті важливих рішень. На думку окремих експертів, найбільший [вплив](#) Татаров має на Головне слідче управління Національної поліції, яке займається найбільш резонансними та політично вмотивованими справами. Окрім цього, за [даними](#) журналістів, на Татарова орієнтуються в.о. голови Національної поліції Іван Вигівський та його заступник Максим Цуцкірідзе.

Щодо безпосередньої діяльності І. Клименка на посаді міністра внутрішніх справ, експерти [звертають](#) увагу на позитивну роботу окремих складових міністерства, наприклад патрульної поліції. Цей підрозділ займається розслідуванням та документуванням воєнних злочинів, яких вже зафіксовано близько ста тисяч, а також оборонною функцією – представники МВС є значною силою на фронті у складі новосформованих бойових бригад. Крім того, варто згадати про роль рятувальників, які виконують особливі функції у прифронтових регіонах, де постійні обстріли.

Інституційно неефективні міністерства та інші ЦОБВ, керівники яких не самостійні у прийнятті рішень.

Насамперед тут варто відзначити *Міністерство економіки*. До того, як стати міністром, Юлія Свириденко працювала заступницею керівника Офісу президента України. На новій посаді, на думку [експертів](#), вона продовжує бути виконавицею

побажань та ініціатив, що надходять з Офісу. Відгуки про роботу відомства під керівництвом Юлії Свириденко були здебільшого критичними через відсутність зрозумілих досягнень.

Досі міністерство так і не представило Програму відновлення економіки та структурної перебудови, яка анонсувалася кілька разів. Натомість Міністерство економіки зосередилося на локальних завданнях, як отримання грошей від ЄС спільно з Міністерством фінансів. Разом з тим експерти вказали на недостатні дії щодо залучення коштів іноземного бізнесу для відбудови України. Також деякі фахівці негативно оцінили рішення щодо скасування пільг для підприємців, які були запроваджені після широкомасштабного вторгнення.

Незадовільною слід вважати роботу міністерств соціальної сфери. Йдеться про Міністерство соціальної політики, Міністерство у справах ветеранів та Міністерство охорони здоров'я. У діяльності всіх трьох міністерств було фактично провалено напрям роботи з військовослужбовцями та їхніми сім'ями.

Особливо проблемною є діяльність Міністерства у справах ветеранів, що навіть призвело до звільнення глави Юлії Лапутіної. Насамперед, експерти [відмічають](#) провалену комунікацію з ветеранськими організаціями щодо вироблення комплексної ветеранської політики. Недоопрацьованими залишаються програми реабілітації та протезування ветеранів, а співпраця із закордонними партнерами перебуває на низькому рівні, зокрема у питаннях реабілітації ветеранів за кордоном.

Також негативні оцінки отримало Бюро економічної безпеки (БЕБ). Це є центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Проблема в діяльності БЕБ полягає в тому, що з самого початку ця структура загрузла в різноманітних скандалах. Найперше, це було пов'язано з [проведенням](#) псевдоконкурсу на посаду керівника органу. Головою БЕБу, за протекцією заступника голови ОП Олега Татарова, обрали колишнього очільника податкової міліції Вадима Мельника. До штату БЕБ набирали кадри за непрозорими ручними конкурсами, або взагалі без конкурсу, головним чином з інших правоохоронних органів. Через короткий час функціонування Бюро стало зрозуміло, що БЕБ продовжує шкідливі практики українських правоохоронців.

На сьогодні, міжнародні донори України та громадянське суспільство наполягають на перезавантаженні Бюро. Головною вимогою до перезапуску БЕБу є організація прозорого конкурсу на посаду директора та негайна переатестація всіх працюючих там співробітників.

Мотиви можливих перестановок в уряді

Запит на перезавантаження уряду Д. Шмигала назрів давно. Одним із свідчень є результати опитувань. Наприклад, станом на кінець березня 2024 року 65,5% респондентів висловлювали [недовіру](#) уряду України.

Повне перезавантаження влади можливе лише шляхом виборів, що нереально під час воєнного стану. Тому президент намагається мінімізувати негатив у вигляді кадрових змін, які не потребують народного волевиявлення. Про

можливі кадрові призначення ми писали у попередньому звіті. Тут коротко представимо мотиви прем'єра та президента щодо реорганізації уряду.

Насамперед, за [словами](#) Д. Шмигалья, планується скоротити кількість міністерств на третину. У нинішньому складі уряду 16 міністрів (з них троє в. о.) та п'ятеро віце-прем'єрів. Власне міністерств 19, але ще багато органів виконавчої влади: 25 державних служб, 15 державних агентств, 4 інспекції, 11 центральних органів влади зі спеціальним статусом (наприклад, НАЗК та НАБУ), 3 колегіальних органи.

Водночас, Д. Шмигаль наголосив, що поки не анонсуватиме, які міністерства залишаться і в якому вигляді, як і будь-які кадрові зміни в уряді. За інсайдерськими [даними](#) журналістів, майбутня оптимізація може стосуватися функціонування Міністерства культури та інформаційної політики й Міністерства молоді та спорту. Справа в тому, що в обох випадках ці міністерства очолюють тимчасово виконуючі обов'язки міністрів (Ростислав Карандєєв і Матвій Бідний відповідно). Це має полегшити процеси об'єднання чи передачу функцій цих міністерств до інших ЦОВВ. Міністерство ветеранів, яке також знаходиться без постійного міністра також планують ліквідувати, а його функціонал передати до Міністерства оборони.

Окрім того розглядається питання злиття Міністерства економіки з Міністерством аграрної політики. Це з однієї сторони, допоможе посилити Юлію Свириденко, яка опікується економічним блоком в уряді та вважається креатурою глави ОП А. Єрмака. З іншої сторони, таке переформатування, призведе до звільнення міністра аграрної політики М. Сольського, якого вважають бізнес партнером минулого глави ОП А. Богдана. Варто зауважити, що подібне об'єднання цих міністерств було в уряді Олексія Гончарука, але позитивних змін в роботі не принесло.

Можуть [ліквідувати](#) і міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій – його функціонал під час повномасштабної війни малозрозумілий. Доля його голови, віце-прем'єрки Ірини Верещук, поки що невідома – як варіант, розглядається посада посла чи робота на чолі якоїсь із ОВА. У такому разі комусь доведеться передати напрямок внутрішньо переміщених осіб, яких налічується кілька мільйонів. Про створення окремого ВПО-міністерства не йдеться, але можливі кілька інших варіантів. Наприклад, ВПО можуть передати до Міністерства з питань відновлення (воно також займається інфраструктурою та розвитком територій), але при цьому прибрати звідти, власне, тематику відновлення. І очолити такий орган нібито може заступник голови Офісу президента Олексій Кулеба, який відповідає на Банковій за регіональну політику.

Водночас, триватиме скорочення держслужбовців. За словами Шмигалья, цього року скорочено 20 тис. вакансій державної служби. Прем'єр-міністр також озвучив ідею створення Центру уряду. Згідно цієї [моделі](#), у міністерствах має працювати невелика кількість висококваліфікованих спеціалістів, які формуватимуть державну політику. Натомість Центр уряду надаватиме підтримку в кадровій, бухгалтерсько-фінансовій, юридичній сферах, готуватиме документи, потрібні для того чи іншого міністерства в частині постанов, розпоряджень. Це дозволить оптимізувати чисельність фахівців, які в кожному міністерстві займають

адміністративними питаннями. В перспективі це також може полегшити процеси об'єднання міністерств.

Однією з головних причин імовірного переформатування уряду є економія державних видатків. Принаймні, Президент України уже декілька разів під час своїх інтерв'ю звертав увагу на готовності скоротити кількість ЦОВВ задля зменшення дефіциту державного бюджету. Однак [експерти](#) скептично ставляться до слів Зеленського і Шмигала, що скорочення уряду призведе до економії державних фінансів. Зокрема, якщо прибрати всі міністерства, за рік номінально можна було б заощадити 45 млрд грн. При цьому фактично скорочувати будуть – якщо будуть – найменші міністерства, які й без того «коштують» державному бюджету відчутно дешевше, ніж урядові гіганти. А з урахуванням інших чинників, включаючи суди зі звільненими працівниками, умовна економічна вигода від цього всього буде нівельована.

Що ж до впливу ОП на діяльність окремих міністерств та інших ЦОВВ, можна відмітити як позитивну, так і негативну сторону. Синергія від співпраці дипломатичного блоку України (ОП+МЗС+Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції) є досить ефективною. Однак наявність у деяких представників ОП (передусім Р. Шурми та О. Татарова) значного впливу на економічний та правоохоронний блок КМУ негативно позначається на діяльності цих відомств.

Можливі перестановки в уряді, ймовірно, ніяк не позначаться на долі прем'єр-міністра. Справа в тому, що Денис Шмигаль виявив себе як дисциплінований та досить ефективний виконавець політичної волі Президента та його Офісу. Водночас він не демонстрував жодних політичних амбіцій та самостійної політичної активності (на відміну, наприклад, від Д. Разумкова).

Політичному виживанню Дениса Шмигала сприяє і специфіка його сприйняття громадською думкою. Він ніколи не користувався якоюсь популярністю, але й не став об'єктом жорсткої суспільної критики. За [даними](#) опитування за лютий 2024 року, нинішній прем'єр-міністр має цілком середні показники довіри: тією чи іншою мірою йому довіряють 34% респондентів, а 44,7% не довіряють. Він не особливо чіпляє емоції українців, ні в позитивному, ні в негативному значенні. Така «сірість» дозволила йому уникнути властивих українцям емоційних гойдалок щодо політиків.

Загалом ідею скорочення кількості міністерств слід вважати проявом популізму та більше спробою імітувати діяльність, чим способом підвищити ефективність уряду. У цій ситуації формування жорсткої неформальної владної вертикалі може негативно вплинути на довгострокову здатність України відбивати російську агресію. Збереження окремими посадовими особами ОП визначального впливу на деякі ключові міністерства (насамперед економічного блоку) може мати негативні наслідки для економіки та перешкоджати повоєнній відбудові України.