

## СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

### PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGY AS A FACTOR INCREASING THE STATE CAPACITY

*У статті обґрунтовується, що дослідження інституційної спроможності вітчизняними та зарубіжними вченими здійснюється передовсім стосовно аналізу функціонування окремих інституцій, в першу чергу – інституцій державної влади. З огляду на це, формується підхід до вивчення інституційної спроможності держави як сукупного значення виміру спроможності інституцій, що складають її систему. Втім, подібне бачення є правомірним лише частково, оскільки держава як інститут політичної системи і суб'єкт міжнародної політики володіє також потенціалом інституціональної спроможності, що має бути предметом окремого дослідження. Вважаємо за необхідне звернути окрему увагу на аспект реформування державного управління як складову зміцнення інституціональної спроможності держави, що особливо актуалізується в умовах зовнішніх викликів національній безпеці. Метою дослідження є аналіз особливостей реалізації реформування державного управління як чинника підвищення спроможності держави (на прикладі політичного процесу сучасної України).*

*У результаті проведеного дослідження було встановлено, що в контексті дослідження держави як інституту політичної системи необхідно розрізняти її інституційну спроможність та інституціональну спроможність. На нашу думку, доцільно характеризувати інституційну спроможність держави як здатність результативно реалізувати державну владу в рамках функціонування системи інституцій державного управління та інституцій громадянського суспільства, а інституціональну спроможність держави – як здатність гарантувати безпеку на загальнонаціональному рівні та захист прав і свобод окремої людини і громадянина. В якості основної мети підвищення спроможності держави розглядається трансформацію системи національного державного управління у відповідності до стандартів ЄС та вимог національної безпеки.*

**Ключові слова:** спроможність, спроможна держава, неспроможна держава, державне управління, стратегія реформування.

*In the article author substantiates that the study of the of institutional capacity by domestic and foreign scientists is carried out primarily in relation to the analysis of the functioning of particular institutions, primarily state authority institutions. In review of this, an approach to the study of the state institutional capacity is being formed as the cumulative value of measuring the capacity of the institutions that compose its system. However, such a vision is only partially legitimate, since the state as an institute of the political system and a subject of international politics also has the potential of institutional capacity, which should be the subject of a especial study. The author considers that it necessary to pay special attention to the aspect of reforming public administration as a component of strengthening the institutional capacity of the state, which is especially relevant in the conditions of external challenges to national security. The purpose of the study is to analyse the peculiarities of the implementation of public administration reform as a factor in increasing the state's capacity (on the example of the political process of modern Ukraine).*

*As a result of the conducted research, it was established that the in the context of the study of the state as an institute of the political system, it is necessary to distinguish between its institutional capacity and institutional capacity. In our opinion, it is appropriate to characterize the institutional capacity of the state as the ability to effectively implement state power within the framework of the functioning of the public administration institutions system and institutions of civil society, and the institutional capacity of the state – as the ability to guarantee security at the national level and the protection of the rights and freedoms of an individual and a citizen. The transformation of the national public administration system in accordance with EU standards and national security requirements is considered as the main goal of increasing the state's capacity.*

**Key words:** capacity, state capacity, failed state, public administration, reform strategy.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.14>

**Баштанник О.В.**

кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри політології  
Дніпровського національного  
університету імені О. Гончара  
ORCID ID: 0000-0003-4067-3261

**Постановка проблеми.** Дослідження інституційної спроможності вітчизняними та зарубіжними вченими здійснюється передовсім стосовно аналізу функціонування окремих інституцій, в першу чергу – інституцій державної влади. З огляду на це, формується підхід до вивчення інституційної спроможності держави як сукупного значення виміру спроможності інституцій, що складають її систему. Втім, подібне бачення є правомірним лише частково, оскільки держава як інститут політичної системи і суб'єкт міжнародної політики володіє також потенціалом інституціональної спроможності, що має бути предметом окремого дослідження. Особливої актуальності даний аспект набуває у зв'язку із викорис-

танням у інформаційній складовій війни країною-агресором проти України маніпулятивних тверджень стосовно нібито відсутності управлінської спроможності її державного апарату.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні вітчизняні дослідники у галузі державного управління зосереджують свою увагу переважно на вивченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що відображено у статтях О. Рось, С. Липовської та ін.. Окрім цього, українськими вченими докладно розглядається інституційна спроможність суб'єктів громадянського суспільства, наприклад, у роботах А. Костенко, К. Петренко та ін.. Комплексне дослідження інституційної спроможності держави здійс-

нюється у працях правознавця М. Стасишина, також на цю тему Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України планується проведення круглого столу. Ми вважаємо за необхідне звернути окрему увагу на аспект реформування державного управління як складову зміцнення інституціональної спроможності держави, що особливо актуалізується в умовах зовнішніх викликів національній безпеці.

**Метою статті** є дослідження особливостей реалізації реформування державного управління як чинника підвищення спроможності держави (на прикладі політичного процесу сучасної України).

**Виклад основного матеріалу.** Виокремлення параметрів, які можуть характеризувати спроможність інституцій держави реалізувати державну владу представляє дослідницький інтерес для різних галузей сучасного наукового аналізу: політичної науки, науки державного управління, економічних досліджень та ін. Поняття, що характеризує вкрай негативний стан якості реалізації державного управління в певній країні – *failed state* або неспроможна держава, на сьогоднішній день має тривалу історію концептуалізації, що породжує диференціацію більш вузьких дослідницьких підходів. Як відзначає І. Шухай, “є певні складнощі у чіткому визначенні неспроможної держави та причини, чому змішуються категорії різних пов’язаних виразів щодо цього, як-от слабких, крихких, таких, що зазнають невдачі, та таких, що занепали, держав” [1, С. 108]. Вказані підходи можуть акцентувати на окремих зовнішніх і внутрішніх складових, що підривають спроможність держави, втім у якості спільного знаменника зосереджені на особливостях реалізації державного управління. В. Пугач наголошує, що “оскільки невдалі держави розглядаються здебільшого в контексті кризи здатності управляти, то виникає запит на теоретичну рефлексію крізь призму державного управління” [10, С. 25]. В даному контексті щодо України можливо зазначити, що дискурс стосовно якості державного управління був актуалізований у зв’язку із необхідністю його реформування відповідно до стандартів Європейського Союзу для реалізації політики європейської інтеграції. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України також спонукає до напрацювання антикризових механізмів у державному управлінні як відповіді на новітні виклики для національної безпеки нашої держави.

У вітчизняному дослідницькому просторі ґрунтовний аналіз параметрів інституційної спроможності держави реалізує М. Савчин,

виокремлюючи у своїх працях комплекс факторів, що можуть визначати її функціональний потенціал. Варто відзначити, що даний вчений аналізував феномен спроможної держави протягом тривалого періоду часу, але в різних контекстах робив основний акцент на захисті прав людини як основи функціонування такої держави. У статті 2019 р. М. Савчин у якості загального висновку вказує, що для сучасної держави характерною є “трансформація суверенітету на основі мережо-центричного конструювання публічної влади, яка зумовлена правами людини та визначає параметри інституційної спроможності держави. Інституційна спроможність держави розглядається через призму забезпечення високого становища її демократичної легітимації як фундаментального установчого рішення” [11, С. 44–45]. Оскільки найбільш потужним викликом для інституційної спроможності держави на вітчизняних теренах стала збройна агресія РФ проти України, то необхідність захисту прав людини актуалізується ще більш потужно, що М. Савчин підкреслює у новітніх своїх розробках. Наприклад, у статті 2022 р. він обґрунтовує наступні тези: “Конституціоналізм має виробляти певні запобіжники проти варваризації воєн. Основою цього є інституційно спроможна держава, яка спирається на сталі інституції, правила і процедури задля захисту цивільного населення та заподіяння ефективної відсічі агресору. ... Держава розглядається інституційним простором безпеки гідної людини, особливо це відчувається в умовах зовнішньої агресії” [12].

Комплексне дослідження актуалізованої нами проблематики реалізується Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, презентація перших підсумків якого має відбутися в рамках круглого столу „Інституційна спроможність держави: параметри оцінювання”, що планується до проведення 20 червня цього року [9]. Аналіз тематики, яка має стати предметом обговорення експертів, дозволяє говорити про важливість максимально багатоаспектного вивчення складових, які визначають особливості ствердження інституційно спроможної держави як такої. Вони мають включати особливості функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, громад, органів судової влади, а також в цілому взаємодії держави та громадянського суспільства, реалізації державного управління в умовах сучасних викликів і майбутньої повоєнної модернізації.

В першу чергу, значущість має аналіз інституційної спроможності президента, парла-

менту і уряду – як ключових інституцій для визначення основних напрямів реалізації державної політики. Проблему функціональної спроможності парламенту актуалізує у своїх дослідницьких роботах В. Перевезій, який в більш ранній науковій праці відзначав, що “основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп” [6, С. 58]. М. Кармазіна у нещодавніх своїх працях основну увагу зосередила на розгляді інституційної спроможності інституту президента, оскільки раніше, аналізуючи методологічні аспекти дослідження інституту президента, зазначала, що на сьогодні “серед проблемних питань аналізу інституту президентства, які в подальшому вимагатимуть інтелектуального напруження дослідників, знаходяться питання, пов’язані ... із відсутністю загальноприйнятних алгоритмів (стратегій) дослідження і “вимірювання” ефективності інституту” [7, С. 36]. Н. Кононенко, серед наукових інтересів якої є розгляд проблем вимірювання інституційної спроможності уряду, в своїх новітніх дослідженнях приходять до висновку, що “аналіз трансформації стану українського суспільства, *civil society* та влади після року повномасштабної російсько-української війни з метою визначення перспектив повоєнного унормування дефектів української демократії, один з яких - делегітимація влади, дозволяє стверджувати, що політика повоєнного збереження довіри суспільства до держави має враховувати конкретні чинники” [8, С. 80-81].

Дослідження та оцінювання інституційної спроможності зазначених вищих інституцій державної влади є безперечно важливим для посилення інституціональної спроможності держави в цілому, як інституту політичної системи сучасної України. Інституційну спроможність парламенту можуть підривати внутрішні політичні кризи або такі масштабні екзогенні виклики, як військова агресія, що була розгорнута проти України. Якщо вести мову про інституційну спроможність президента України, то можливо відзначити, що в умовах воєнного стану його правовий статус і суспільне сприйняття значною мірою видозмінилися. Одним із чинників підтримання інституційної спроможності уряду, на нашу думку, може бути послідовна реалізація урядом необхідного комплексу заходів щодо продовження політики європейської інтеграції України. Окрім аналізу та вдосконалення параметрів інституційної спроможності конкретних інституцій державної влади необхідно також досліджувати

можливості реформування інституту державного управління в цілому, з метою підвищення інституціональної складової спроможності держави. Як акцентує В. Пугач, “вивчення та перенесення кращих практики допомагає державним структурам не лише адекватно і своєчасно реагувати на кризи, інші руйнівні та дестабілізуючі впливи, але і забезпечувати своє належне функціонування через здатність до змін” [10, С. 22].

Реформування державного управління від часу утвердження незалежності України визначалося вітчизняними науковцями та широкою громадськістю як одне із пріоритетних завдань трансформації системи державного управління в цілому. Втім, перша ґрунтовна та комплексна Стратегія реформування державного управління України була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 24 червня 2016 р. (на період до 2021 р.) [14]. Рушійною силою інтенсифікації процесу реформування системи державного управління став утверджений на загальнонаціональному рівні невідворотній політичний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу. Відповідно, конкретні програми і проекти та інші заходи для реалізації положень Стратегії 2016-2021 рр. були орієнтовані у відповідному нормативно-ціннісному напрямі та базувалися на ресурсній підтримці ЄС. Докладний науковий аналіз основних досягнень у процесі реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні за період 2016-2020 рр. за кожен окремий рік із відстеженням тенденцій перебігу (таких як, наприклад, систематичне недотримання часових рамок) представлений у статті Л. Івашової та Л. Бондаренко [5]. Фахівцями урядових структур оцінка успішності виконання Стратегії 2016-2021 р. була узагальнена у відсотках відповідності критеріям контролю та оприлюднена наприкінці грудня 2021 р. Як було повідомлено Службою міністра Кабінету Міністрів на Урядовому порталі щодо Стратегії 2016-2021 р., за попередніми оцінками, було виконано понад 80% запланованих заходів та близько 70% індикаторів. Також, відзначається, що рівень виконання бюджетної підтримки ЄС у реформі держуправління орієнтовно становить близько 70%. У Кабміні наголошують, що жодна інша українська стратегія та попередні програми бюджетної підтримки не мали таких високих результатів [2].

У зв’язку із завершенням терміну дії попередньої Стратегії реформування державного управління (на 2016-2021 рр.) Координаційною радою з питань державного управління було ініційовано її оновлення. 21 липня 2021 р., на черговому засіданні Кабінету Міністрів України

було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України про “Деякі питання реформування державного управління України”, яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації [15]. Перший розділ даного документу в цілому окреслює мету процесу реформування і починається із акценту на тому, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції [13]. До більш комплексного аналізу сутності поняття належного врядування ми ще звернемося у подальшому, наразі доповнимо, що воно є однією зі спільних цінностей, на яких Стратегія ґрунтується: відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію), ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами [13].

У якості додатку до програмних положень Стратегії був затверджений також План заходів із її реалізації, але новий етап здійснення збройної агресії Російської Федерації проти України призвів до виникнення потреби внесення змін до даного документу. Втім, ці трагічні події не зупинили євроінтеграційні процеси в нашій країні, а, навпаки, фактично прискорили їх, оскільки вже через чотири дні після початку повномасштабного нападу Російської Федерації – 28 лютого 2022 р. Україною офіційно була подана заявка на членство у ЄС за пришвидшеною процедурою, а 1 березня 2022 р. Європейський парламент ухвалив резолюцію про підтримку надання Україні статусу кандидата [4]. Так, на цьому шляху у нас залишається багато завдань до виконання, але першочергове значення має те, що ми все одно будемо продовжувати йти в даному напрямі, а для цього слід реалізувати значний комплекс реформ, однією з яких є інституційна реформа. В Стратегії серед очікуваних результатів проведення реформи державного управління до 2025 року зазначається розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [13].

На початку 2023 р. на засіданні уряду прем'єр-міністр Д. Шмигаль заявив, що

реформа державного управління буде продовжуватися і цього року. Зокрема, він наголосив, що “чиновників має стати менше, а міністерства мають займатися напрацюванням політик і правил, а не управлінням реальним сектором” [3]. На нашу думку, продовження реформи є необхідним з огляду на широкий комплекс проблем в суспільно-політичному процесі сучасної України, що пов'язані із реалізацією державного управління і потребують врегулювання. Наприклад, як зазначається у Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки, потребують удосконалення існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики. Міністерства повинні зосередитися на питаннях формування політики, а функції з реалізації політики поступово передаватимуться до інших центральних органів виконавчої влади [13]. В свою чергу, ці процеси будуть спонукати до реалізації подальших заходів із реформування і посилення інституційної спроможності відповідних центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів.

**Висновки.** Базуючись на концептуалізації феномену інституційної спроможності держави у наукових роботах М. Савчина, розробках дослідницького колективу Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України та відповідних положеннях Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, вважаємо обґрунтованим в контексті дослідження держави як інституту політичної системи розрізнити її інституційну спроможність та інституціональну спроможність. На нашу думку, доцільно характеризувати інституційну спроможність держави як здатність результативно реалізувати державну владу в рамках функціонування системи інституцій державного управління та інституцій громадянського суспільства, а інституціональну спроможність держави - як здатність гарантувати безпеку на загальнонаціональному рівні та захист прав і свобод окремої людини і громадянина. Оскільки метою Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [13], то в якості основної мети підвищення спроможності держави ми розглядаємо трансформацію системи національного державного управління у відповідності до стандартів ЄС та вимог національної безпеки.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Szuhai I. Rethinking the concept of failed state. *Central European Papers*. III. 2015. 99-110. DOI: 10.25142/cep.2015.020.
2. В Кабміні заявили, що стратегія реформування держуправління виконана орієнтовно на 80%. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3369425-v-uradi-zaavili-so-strategia-reformuvanna-derzupravlinna-vikonana-orientovno-na-80.html> 1
3. Денис Шмигаль: У 2023 році продовжиться реформа децентралізації, державного управління та управління держвласністю. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu> 2
4. Заявка України на членство у ЄС: нова парадигма розширення ЄС? URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/zayavka-ukrayiny-na-chlenstvo-v-yes-nova-paradyhma-rozshyrennya-yes> 3
5. Івашова Л.М., Бондаренко Л.І. Трансформація системи діяльності органів державного управління в Україні: стан і напрями подальшого удосконалення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2370> DOI: 10.32702/2307-2156-2021.11.3
6. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналіт. доповідь / заг. ред. Г. І. Зеленько. Київ, 2014. 164 с. 7. Кармазіна М. Методологічні проблеми дослідження інституту президентства: досвід західних науковців зламу століть. *Гуманітарні студії: історія та педагогіка*. 2022. № 3. С. 24-40. DOI: 10.35774/gsip2022.01.024
8. Кононенко Н. Легітимність влади: чинники детермінації у повоєнній Україні. *Political Studies*. 2023. № 1(5). С. 68-86. DOI: 10.53317/2786-4774-2023-1-4
9. Круглий стіл «Інституційна спроможність держави: параметри оцінювання» (Анонс). URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Annonces/Pages/View.aspx?MessageID=10224>
10. Пугач В.Г. Невдала держава та вдалий трансфер політики: до проблеми успішного імпортування адміністративно-управлінських установ. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4(64). С. 22-26.
11. Савчин М. Інституційна спроможність держави та права людини. *Journal of the NA of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26 No. 3. P. 43–61. DOI: 10.31359/1993-0909-2019-26-3-51
12. Савчин М. Конституціоналізм і війна. *Український часопис конституційного права*. № 2. 2022. URL: <https://www.constjournal.com/pub/2-2022/konstytutsionalizm-viina/> DOI: 10.30970/jcl.2.2022.1
13. Стратегія реформування державного управління України до 2025 року. URL: <https://par.in.ua/contents/onovlennia-statehii-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia-do-2025-roku> 5
14. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01\\_strategy\\_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf) 6
15. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnoho-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku> 8