



JOINT SDG FUND



UNITED NATIONS  
UKRAINE



# АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ПРАВОВИХ РАМОК ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ЦСР



Звіт підготовлений ПРООН в рамках реалізації Спільної програми «Сприяння стратегічному плануванню та фінансуванню сталого розвитку на національному та регіональному рівнях в Україні»



Публікація підготовлена в рамках реалізації Спільної програми «Сприяння стратегічному плануванню та фінансуванню сталого розвитку на національному та регіональному рівнях в Україні». Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам видання та не обов'язково відображають погляди Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агентств ООН.

# ЗМІСТ

<b>1. Вступ: ЦСР в Україні</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Рамки стратегічного планування в Україні: національний і субнаціональний рівні</b> .....	<b>8</b>
2.1. Положення Конституції про ключові органи з проведення стратегічного планування .....	8
2.2. Стратегічне планування на національному рівні .....	9
2.3. Угода про асоціацію між Україною та ЄС .....	12
2.4. Стратегічне планування на субнаціональному рівні.....	12
2.5. Проект Закону «Про стратегічне планування», розроблений Мінекономіки .....	14
<b>3. Узгодження стратегій із бюджетами</b> .....	<b>16</b>
3.1. Реформування системи управління державними фінансами.....	16
3.2. Бюджетна декларація на середньостроковий період.....	16
3.3. Бюджетні запити та паспорти бюджетних програм .....	18
3.4. Фінансово-економічний розрахунок .....	18
3.5. Ефективність видатків бюджету .....	19
<b>4. ІМНФ: склад і робочий план</b> .....	<b>21</b>
4.1. Рекомендації щодо запропонованого складу ІМНФ .....	21
4.2. Рекомендації щодо робочого плану ІМНФ.....	22
<b>5. Ключові ризики і виклики</b> .....	<b>24</b>
<b>6. Рекомендації та обсяг робіт для подальшого поглибленого оцінювання і розробки політики</b> .....	<b>25</b>







# 1. ВСТУП: ЦСР В УКРАЇНІ

У Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», опублікованій 2017 року, визначено базові показники досягнення Україною Цілей сталого розвитку, ухвалених ООН 2015 року<sup>1</sup>. Національну доповідь було підготовлено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та затверджено Міжвідомчою робочою групою високого рівня з питань організації процесу імплементації ЦСР в Україні під головуванням першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України Степана Кубіва. Було враховано принцип «не залишити нікого позаду». Розроблена національна система ЦСР передбачає 86 завдань національного розвитку і 172 показники для моніторингу їх досягнення. Завдання визначено як для центрального рівня, так і для областей.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) відповідає за моніторинг імплементації ЦСР в Україні, оскільки є виконавчим секретаріатом Міжвідомчої робочої групи з питань координації процесів імплементації та забезпечення моніторингу ЦСР в Україні<sup>2</sup>. Відповідно до рішення Кабінету Міністрів України (КМУ) № 686-р від 12 серпня 2019 року Держстат визначено органом, що відповідає за забезпечення та оприлюднення інформації для цілей моніторингу виконання ЦСР<sup>3</sup>. Наразі триває збирання інформації щодо 96 показників.

30 вересня 2019 року Президент України підписав указ, яким ухвалив Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року<sup>4</sup>. Водночас цей документ має радше декларативний характер, оскільки охоплює 17 сфер ЦСР. Згідно з зазначеним указом Кабінет Міністрів та інші стейкхолдери повинні забезпечити проведення аналізу прогностичних і програмних документів та вжити заходів щодо їх удосконалення, а також забезпечити впровадження системи моніторингу імплементації ЦСР (оприлюднення результатів моніторингу здійснювати щороку до 1 березня).

Відповідно до указу Прем'єр-міністра України від 3 грудня 2019 року № 33598/1/1-19 на виконання указу Президента Міністерство економіки у січні 2020 року підготувало моніторинговий звіт «ЦСР: Україна, 2019»<sup>5</sup>. У січні 2020 року Мінекономіки опублікувало перший Добровільний огляд щодо ЦСР України<sup>6</sup>.

Загалом оцінювання Мінекономіки показує, що ЦСР є частиною державних стратегій і програмних документів, а 145 стратегічних і програмних документів відповідають Цілям сталого розвитку. Проте це може бути випадковістю, оскільки ЦСР охоплюють усі сфери життя, а отже важко встановити різні ключові показники для стратегічних і програмних документів.

<sup>1</sup> Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Національна доповідь (<https://me.gov.ua/Documents/Download?id=05822f66-290b-4b51-a392-347e76ebeb5f>).

<sup>2</sup> Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. ЦСР (<https://bit.ly/3j7bWfT>).

<sup>3</sup> Інформаційне забезпечення моніторингу ЦСР, метадані ([http://ukrstat.gov.ua/csr\\_prezent/ukr/st\\_rozv/metadata/metadata.html](http://ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/st_rozv/metadata/metadata.html)).

<sup>4</sup> Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» (<http://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>).

<sup>5</sup> Sustainable Development Goals. Ukraine 2019. Monitoring Report ([http://ukrstat.gov.ua/csr\\_prezent/ukr/st\\_rozv/publ/SDGs13.01.2020\\_engl.pdf](http://ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/st_rozv/publ/SDGs13.01.2020_engl.pdf)).

<sup>6</sup> Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Добровільний огляд щодо ЦСР України (<https://bit.ly/346ly5c>).



**Рисунок 1. Статус інкорпорування ЦСР у чинні нормативно-правові акти (державні стратегії та програмні документи)**



Джерело: Мінекономіки, моніторинговий звіт «ЦСР: Україна, 2019».

У вересні 2020 року Держстат на своїй веб-сторінці ([http://ukrstat.gov.ua/csr\\_prezent/ukr/ukr4/index.html](http://ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/ukr4/index.html)) за допомогою VoxUkraine представив **інструмент моніторингу**, який дає можливість відстежувати прогрес у досягненні ЦСР на національному рівні (починаючи з 2015 року). Тепер чітко видно, яку програмну діяльність варто активізувати, щоб досягнути ЦСР до 2030 року.

Досягнення визначених Цілей сталого розвитку до 2030 року потребує наявності ефективної системи стратегічного планування, яка забезпечить стійку основу для комплексного формування політики. У цьому звіті зроблено спробу відповісти на питання про те, чи чинні рамки стратегічного планування створюють засади для розробки ефективної політики, а також чи узгоджено із бюджетом забезпечення фінансування реформ, пов'язаних із ЦСР.

Пропонується використовувати створення ефективного Інтегрованого механізму національного фінансування для забезпечення кращої імплементації Цілей сталого розвитку та їх узгодження з бюджетом. ІМНФ сприяє формуванню розробниками політики загальної картини фінансування сталого розвитку і планування стратегії зі збільшення та максимально ефективного використання інвестицій у сталий розвиток, координації процесів технічної та фінансової підтримки, яку вони отримують, управління фінансовими та іншими ризиками, а також остаточного досягнення пріоритетів, визначених у національній стратегії чи плані щодо сталого розвитку<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Інтегрований механізм національного фінансування: початковий етап, робочий проект, січень 2020 року.



Серед потенційних переваг, які може отримати уряд від імплементації ІМНФ, є краще розуміння державної політики національними та міжнародними партнерами, зокрема міжнародними фінансовими інституціями. ІМНФ також сприяє формуванню цілісної картини наявних фінансових ресурсів (національні/міжнародні й державні/приватні) для фінансування заходів, спрямованих на впровадження ЦСР.

Варто відразу зазначити, що впровадження ІМНФ потребує часу для його розробки. Цілі сталого розвитку в Україні визначено, проте вони – це ще не складник усіх стратегічних документів на національному і регіональному рівнях. Щоправда, узгодження ЦСР з ресурсами забезпечує кращі шанси для досягнення визначених цілей на період до 2030 року.





## 2. РАМКИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І СУБНАЦІОНАЛЬНИЙ РІВНІ

### 2.1. Положення Конституції про ключові органи з проведення стратегічного планування

Конституція України визначає повноваження Верховної Ради (парламенту), Президента і Кабінету Міністрів (уряду)<sup>8</sup>. Вони повинні сприяти впровадженню стратегічної цілі України щодо повномасштабного членства в ЄС і НАТО.

Із точки зору стратегічного планування до повноважень Верховної Ради України належить ухвалення законів, а також загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, програм із охорони довкілля. Парламент також розглядає та ухвалює Програму діяльності Кабінету Міністрів.

Президент забезпечує національну безпеку й оборону, здійснює зовнішньополітичну діяльність, представляє державу в міжнародних відносинах. Президент звертається зі щорічним посланням у парламенті до народу про внутрішнє і зовнішнє становище України. Традиційно це послання готує Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. Воно містить опис поточної ситуації та деякі стратегічні цілі й плани на майбутнє; проте плани на майбутнє часто декларативні й не завжди узгоджені з урядовими планами.

Кабінет Міністрів України призначає коаліція депутатських фракцій, яка повинна розробити Угоду про коаліцію депутатських фракцій. КМУ забезпечує впровадження усіх видів програмних документів. Уряд розробляє і впроваджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони довкілля. Він розробляє проєкт закону про Державний бюджет і забезпечує виконання Державного бюджету.

Місцеві органи влади в областях, районах і містах забезпечують виконання державних і регіональних програм, підготовку і виконання бюджетів.

Після впровадження реформи децентралізації (запущено в 2015 році) й створення об'єднаних територіальних громад важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, сформовані на всіх регіональних рівнях (від сіл і міст до районів і областей). Вони забезпечують розробку й виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, а також контроль за їх виконанням.

Водночас існують дані, які свідчать про те, що робота органів влади здійснюється поза цими рамками<sup>9</sup>. Зокрема, у чинному парламенті не укладено Угоду про коаліцію депутатських фракцій, оскільки тут існує монобільшість (відповідно програму партії, яку представляє в парламенті монобіль-

<sup>8</sup> Конституція України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>).

<sup>9</sup> СРДУ 2025: Обговорення майбутнього формування політики (<https://youtu.be/ImXWEsORFO>).





шість, де-факто можна вважати угодою). Крім того, Президент де-факто призначає Прем'єр-міністра і багатьох міністрів голосами народних депутатів, які входять до складу його партії. Навіть незважаючи на те, що КМУ розробляє політику у багатьох сферах, його іноді позбавляють цього повноваження, оскільки багато рішень ухвалюють Президент (навіть в економічній і соціальній сферах) та парламент. Відповідно до звіту SIGMA підготовка законів в Україні недовисконала, оскільки Верховна Рада ініціює, розробляє та ухвалює занадто багато законів, водночас до близько 40% законів зміни вносять уже протягом першого року після їх ухвалення<sup>10</sup>.

## 2.2. Стратегічне планування на національному рівні

У Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III, який було ухвалено 2000 році, розглянуто питання підготовки деяких документів стратегічного планування в Україні, зокрема прогнозування на довго- та короткостроковий періоди на національному та субнаціональному рівнях. Проте цей закон застарілий і має радше декларативний характер.

Стратегічні документи можуть ухвалювати як Президент, Кабінет Міністрів, Верховна Рада та профільні міністерства на національному рівні<sup>11</sup>, так і місцеві органи виконавчої влади на субнаціональному рівні.

**Президент:** 2015 року Президент ухвалив Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»<sup>12</sup>, метою якої визначено впровадження європейських стандартів життя та забезпечення процвітання України. Стратегія загалом визначила реформи у ключових сферах та чіткі ключові показники. Документ було підготовлено допоміжним офісом Національної ради реформ.

<sup>10</sup> Public Administration Reform. SIGMA Assessment (<https://par.in.ua/en/overview-in-ukraine/progress/sigma-assessment>).

<sup>11</sup> Загалом швидкий пошук різних видів стратегій на веб-сторінці законодавства дає близько 150 результатів (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/stru/t152#Stru>).

<sup>12</sup> Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>).

Протягом декількох років Національна рада виступала в якості платформи для обговорень на високому рівні порядку денного реформи і рішень щодо ключових реформ, які необхідно ухвалити<sup>13</sup>.

Президент видає укази (як у випадку ЦСР) і постановляє вжиття подальших дій від уряду. Навіть незважаючи на те, що укази – не стратегічні документи, вони можуть сприяти ухваленню Кабінетом Міністрів стратегічних документів і концепцій. Зокрема, в уряді зазначалося, що на виконання Указу Президента «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» від 20 вересня 2019 року № 713 Кабінет Міністрів розробив Регіональну стратегію на 2021–2027 роки.

У структурі **Кабінету Міністрів** функціонує Стратегічний урядовий комітет, до складу якого входять члени КМУ (тобто міністри). До повноважень комітету належить узгодження пріоритетів і реформ різних міністерств із Програмою діяльності уряду та міжнародними зобов'язаннями України. За керівництва урядом Володимира Гройсмана у 2017–2018 роках було проведено декілька важливих засідань комітету, проте зараз він не бере активної участі у формуванні чіткого стратегічного бачення розвитку України та в обговоренні варіантів і пріоритетів політики. Відповідно Кабінет Міністрів ухвалює рішення щодо погодження власних рішень часто без обговорень на рівні міністрів (постанови про засідання уряду вже повинні бути погоджені всіма до винесення їх на голосування)<sup>14</sup>.

Крім того, у складі уряду є комітети (наприклад: із соціальних питань, європейської інтеграції), до сфери компетенцій яких належать питання, що є основою для щонайменше деяких обговорень певних проєктів нормативно-правових актів на рівні заступників міністрів. Проте вони також часто є досить формальними. Навіть більше – в таких обговореннях зазвичай не беруть участі народні депутати, що порушує цілісність рамок політики.

<sup>13</sup> Наразі Президент намагався оновити Національну раду реформ, проте її не було повторно визначено як платформу для стратегічного планування.

<sup>14</sup> СРДУ 2025: Обговорення майбутнього формування політики (<https://youtu.be/lmXWEBsORF0>).



У Регламенті Кабінету Міністрів визначено процедури підготовки урядом стратегічних документів. На сьогодні ключовим стратегічним документом є Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яку розробляє КМУ з метою «здійснення повноважень». Тривалість дії Програми визначена нечітко (часто це був документ на середньостроковий період), але за умови її схвалення парламентом Кабінет Міністрів отримує однорічну недоторканність. Після того уряд ухвалює План дій із реалізації Програми (зазвичай також на один рік).

2020 року парламент не ухвалив Програму діяльності Кабінету Міністрів України, що є безпрецедентним випадком. Офіційною причиною було зазначено низьку якість Програми, її декларативний характер. Загалом Програма – досить декларативний документ, де не визначено пріоритети, водночас тут працює підхід «все хороше є нашим пріоритетом». Навіть більше – у зв'язку з пандемією COVID-19 урядові політики у 2020 році передусім орієнтовані радше на антикризові заходи й програми, аніж на стратегічне бачення. І все ж уряд ухвалив План дій із реалізації Програми, що має більш цілеспрямований характер, але все ще не визначає покрокового механізму впровадження політики. Беручи до уваги низький потенціал більшості органів виконавчої влади, результатом такої політики є відсутність ефективності та результативності у реагуванні на зміни.

Уряд ухвалює стратегії реформ і галузеві реформи у формі резолюцій (немає окремо визначеного типу урядового акта, такого як акт політики). Існує близько 100 урядових стратегій<sup>15</sup>, понад 300 концепцій і майже 1000 планів дій чи галузевих планів. Нижче наведено деякі стратегічні документи:

- Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 року № 142-р);
- Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження КМУ від 24 червня 2016 року № 474-р);
- Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (розпорядження КМУ від 5 серпня 2020 року № 695);
- Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки (розпорядження КМУ від 5 червня 2019 року № 473-р);
- Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») (розпорядження КМУ від 24 лютого 2016 року № 175-р);
- Стратегія популяризації української мови до 2030 року (розпорядження КМУ від 17 липня 2019 року № 596-р);
- Стратегія розвитку експорту продукції сільського господарства, харчової та переробної промисловості на період до 2026 року (розпорядження КМУ від 10 липня 2019 року № 588-р);
- Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року (розпорядження КМУ від 10 липня 2019 року № 526-р);
- Національна транспортна стратегія на період до 2030 року (розпорядження КМУ від 30 травня 2018 року № 430).

Навіть на підставі цього короткого переліку стратегій, взятого із довгого переліку чинних документів, можна помітити відсутність єдиного підходу до визначення строку дії стратегій. Строки дії стратегій можуть закінчуватися у різні роки, проте найбільшою проблемою є те, що в їх основі немає єдиного стратегічного документа щодо розвитку України. Стратегічні документи були ухвалені в різні роки і відповідно враховують різні програми діяльності Кабінету Міністрів, у яких часто відсутня послідовність.

Нині всі стратегії необхідно ухвалювати разом із чіткими планами дій, хоча раніше ця умова не була обов'язковою. Як результат, у деяких випадках спостерігалася затримка між ухваленням стратегії і планів дій. Однак фінансово-економічний розрахунок все ще здійснюють неналежно. Крім того, відсутня практика перегляду стратегій до закінчення строку їх дії: зміни вносять виключно до планів дій, але без продовження їх строку дії.

<sup>15</sup> Верховна Рада України. Документи видавника та виду (Кабінет Міністрів України + Стратегія) (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/tt2152>).



Восени 2020 року Кабінет Міністрів України оголосив про початок процесу підготовки Національної стратегії економічного розвитку України на період до 2030 року<sup>16</sup>. Передбачається, що цей документ визначатиме головні економічні вектори розвитку України, а ініціативи, які буде внесено до стратегії, надалі стануть основою для державних цільових програм. Розробка стратегії здійснюється із залученням Центру економічного відновлення України та виконується за підтримки Секретаріату Кабінету Міністрів<sup>17</sup>.

**Прогноз економічного і соціального розвитку України** на 2021–2023 роки, який було розроблено Мінекономіки та затверджено КМУ, визначає макроекономічний прогноз у середньостроковій перспективі<sup>18</sup>. Проте насправді він не є стратегічним документом, оскільки радше передбачає, що чинні політики будуть продовжуватися, а уряд продовжуватиме реалізацію реформ, орієнтованих на ринок. Зокрема, в основу прогнозу покладено припущення про покращення ділового середовища у сфері оподаткування, розвитку експорту тощо, водночас не визначено конкретних заходів і політик, не обговорено нових варіантів розвитку політики та не внесено змін до пріоритетів.

У серпні 2020 року Кабінет Міністрів ухвалив **Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки** (розпорядження КМУ від 5 серпня 2020 року № 695), яка замінила попередню стратегію, ухвалену на період до 2020 року<sup>19</sup>. Цей документ визначає загальний напрям сталого розвитку регіонів, в основу якого покладено ЦСР України, визначені на період до 2030 року. У ній закріплено численні цілі й пріоритети для розвитку регіонів.

**Профільні міністерства** ухвалюють середньострокові стратегії діяльності (однак не всі міністерства ухвалили такі стратегічні плани

або не оприлюднили їх на своїх сайтах). Зараз відсутній єдиний підхід до розробки таких документів, оскільки стратегії мають різну структуру, зміст, строк дії. Зокрема, Мінекономіки має стратегію на 2020–2024 роки<sup>20</sup> з ключовими показниками, що передбачають імплементацію ЦСР, плани бюджетного фінансування та ТЗ донорів. У стратегічному плані Міністерства фінансів на 2018–2021 роки передбачено чіткі ключові показники, але не здійснено фінансово-економічного розрахунку<sup>21</sup>. Стратегія Міністерства освіти і науки на період до 2024 року містить радше цілі, ніж чіткі ключові показники, до того ж у ній відсутній фінансово-економічний розрахунок<sup>22</sup> (крім того, існує державний оперативний план на 2020 рік).

**Парламент**, який відповідно до Конституції може затверджувати загальнодержавні програми економічного і соціального розвитку, затвердив, зокрема, Стратегію екологічної політики України на період до 2030 року (Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII) та Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки (Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII). Водночас немає чіткого розуміння того, які стратегії може ухвалювати парламент, а які – уряд. Комітети Верховної Ради проводять засідання, де обговорюють законопроекти, які подають народні депутати, КМУ чи Президент. До обговорень запрошують представників КМУ. На дні уряду у парламенті Прем'єр-міністр і визначені міністри звітують із конкретних питань і беруть участь у сесії, присвяченій запитанням та відповідям. Парламентські слухання з конкретних важливих питань за участі експертів, представників наукових кіл і громадськості стають основою для розробки узгоджених висновків і рекомендацій. Однак дані свідчать про те, що вплив таких активностей досить незначний і вони рідко мають стратегічне значення.

**Державні цільові програми** є де-факто стратегічними документами, які ухвалює Кабінет Міністрів чи парламент та які необхідно

<sup>16</sup> Audit of the Ukrainian economy and Vectors of economic development until 2030 (<https://youtu.be/KPLmOsYMjis>).

<sup>17</sup> Facebook. Центр Економічного Відновлення (<https://www.facebook.com/recovery.org.ua/posts/191308165931002>).

<sup>18</sup> Прогноз затверджено КМУ: постанова від 29 липня 2020 року № 671 (<https://bit.ly/2T5PI3l>).

<sup>19</sup> Кабінет Міністрів України. Постанова від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>).

<sup>20</sup> Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Стратегія на 2020–2024 роки (<https://bit.ly/3k6aj3o>).

<sup>21</sup> Міністерство фінансів України. Стратегічний план діяльності Міністерства (<https://mof.gov.ua/uk/strategichnij-plan-dijalnosti-minfinu>).

<sup>22</sup> Стратегічний план діяльності Міністерства освіти і науки України ДО 2024 року (<https://bit.ly/37k3308>).



вводити до бюджету й забезпечувати фінансування як для спеціальних програм. Програми містять чітко визначені ключові показники, які мають бути досягнуті протягом строку їх реалізації. Однак аналіз Мінекономіки показав, що реальне бюджетне фінансування є зазвичай меншим, ніж заплановане; ключові показники не передбачають оцінювання ефективності, а реалізація програм не привела до очікуваних результатів<sup>23</sup>.

Отже, **ефективні стратегічні рамки та чітка ієрархія документів із питань планування** відсутні. Не сформовано комплексної системи з планування та реалізації реформ. Також відсутня чітка система моніторингу впливу реформ на економіку і суспільство. Навіть більше – немає безперервності політик: практично кожен новий склад КМУ загалом і кожен новопризначений міністр зокрема намагається розпочати створення стратегій із нуля. Важливою проблемою в рамках чинної системи стратегічного планування в уряді є роль партії, яка формує владу. Її ділять між собою Секретаріат Кабміну, Мінфін і Мін'юст (ці органи повинні надати своє погодження усім актам до винесення їх на схвалення КМУ). У той час як Мінфін і Мін'юст можуть часто мати конфлікт інтересів відносно їхніх сфер повноважень і незалежної позиції, Секретаріат Кабінету Міністрів може блокувати ухвалення деяких рішень, не надаючи при цьому висновків незалежної експертизи<sup>24</sup>.

## 2.3. Угода про асоціацію між Україною та ЄС

На центральному рівні відсутній стратегічний документ із питань розвитку України, проте є документ, який визначає рамки стратегічних цілей для країни. Ним є Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Її було підписано 2014 року, і в ній визначено комплексний план реформ в Україні відповідно до *acquis* ЄС.

<sup>23</sup> Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (<https://bit.ly/37mwzT4>).

<sup>24</sup> СРДУ 2025: Обговорення майбутнього формування політики (<https://youtu.be/lmXWEBsORF0>).

Уряд ухвалив чітко визначений План заходів із виконання Угоди про асоціацію<sup>25</sup>. Ним передбачено численні зміни в ухваленні нового чи внесенні змін до чинного законодавства, яке не відповідає поетапним пріоритетам. Брак ресурсів, а іноді політичної волі та безперервності політик є причиною доволі незначного прогресу у виконанні Угоди у деяких сферах<sup>26</sup>.

Виконання Угоди про асоціацію здійснюють за технічної та фінансової підтримки ЄС. Зокрема, Євросоюз забезпечує бюджетну підтримку впровадженню деяких реформ і виконує програми макрофінансової допомоги впровадженню низки реформ. Також важливою для розвитку країни є й політична підтримка України, яку надає ЄС.

## 2.4. Стратегічне планування на субнаціональному рівні

Стратегічне планування на субнаціональному рівні видається більш оптимізованим, ніж на національному рівні. Місцеві органи виконавчої влади ухвалюють стратегії регіонального розвитку на підставі таких ключових нормативно-правових актів із питань стратегічного планування:

- Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97 (зі змінами);
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (зі змінами);
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII;
- Постанова КМУ «Про порядок розроблення регіональних стратегій і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки їх результативності» від 11 листопада 2015 року № 932 (зі змінами).

<sup>25</sup> Кабінет Міністрів України. Постанова від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>).

<sup>26</sup> Прогрес виконання Угоди про асоціацію можна відстежувати за допомогою інструменту «Пульс Угоди» (<https://pulse.eu-ua.org/>).





Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» Державну стратегію регіонального розвитку визначено як основний документ стратегічного планування для впровадження державної регіональної політики і стратегій регіонального (рівень областей) розвитку як основних документів стратегічного планування на субнаціональному рівні. Державна стратегія регіонального розвитку встановлює орієнтири для внесення змін до регіональних політик і визначає цілі стратегічного розвитку. Фінансування в рамках Державного фонду регіонального розвитку передбачено для програм регіонального розвитку відповідно до завдань, визначених у стратегії. 2020 року уряд ухвалив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки<sup>27</sup>.

Водночас субнаціональному стратегічному плануванню перешкоджає відсутність координації між галузевими стратегічними документами на центральному рівні. Зокрема, місцеві органи влади не завжди володіють інформацією про деякі регіональні чи галузеві ініціативи та плани центральних органів влади й можуть дізнаватися про них лише після оприлюднення КМУ відповідного документа.

Обласні органи влади ухвалили стратегії регіонального (обласний рівень) розвитку на період до 2020 року<sup>28</sup>. 2020 року більшість областей завершили розробку та ухвалили регіональні стратегії на 2021–2027 роки<sup>29</sup>. Оскільки у більшості областей це відбулося до ухвалення урядом Державної стратегії регіонального розвитку, зараз такі стратегії переглядають та узгоджують їх із загальнодержавною стратегією на період до 2027 року.

Згідно з даними Міністерства розвитку громад та територій України існує ризик невиконання таких регіональних стратегій, оскільки вони не відповідають бюджетному

фінансуванню<sup>30</sup>. Крім того, органи влади не завжди використовували пріоритети, визначені у Державній стратегії регіонального розвитку і регіональних стратегіях, під час відбору проектів для фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР)<sup>31</sup>. Багато проектів, що отримують фінансування із ДФРР, було спрямовано на соціальні проекти, а не на економічний розвиток і підвищення конкурентоспроможності; крім того, близько третини проектів не передбачали досягнення будь-якої із цілей, визначених у регіональній стратегії, в той час як більшість заходів стратегії не було відображено в проектах<sup>32</sup>. Ключові показники проектів часто визначають загально, що ускладнює оцінювання їх ефективності та результативності.

Місцеві органи влади також ухвалюють регіональні програми з виконання загальнодержавних програм. Однак такі програми часто не мають фінансування і, як наслідок, не є результативними. Навіть більше, органи місцевого самоврядування на рівні об'єднаних територіальних громад також повинні розробляти стратегії розвитку. Згідно з наявними даними стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад часто розробляють за технічної підтримки численних проектів і донорів. Ці стратегії можуть навіть дещо відрізнятися, незважаючи на те, що Мінрегіон 2016 року ухвалив Методику розроблення стратегій<sup>33</sup>. Згідно з цією методикою місцева стратегія тривалістю 7 років повинна встановлювати чіткі стратегічні й операційні цілі, ключові показники.

<sup>27</sup> Кабінет Міністрів України. Постанова від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>).

<sup>28</sup> Усі обласні стратегії розвитку оприлюднюють на сайті Міністерства розвитку громад та територій України (<https://bit.ly/3o2SNZh>).

<sup>29</sup> Міністерство розвитку громад та територій України (<https://bit.ly/3mzjtWX>).

<sup>30</sup> Міністерство розвитку громад та територій України. Мінрегіон формує нове законодавче поле регіонального розвитку, – Дмитро Живицький (<https://bit.ly/2TDZzOg>).

<sup>31</sup> Децентралізація дає можливість. Реформа ДФРР передбачає фінансування проектів за новим принципом, – Денис Шмигаль (<https://decentralization.gov.ua/news/12831>).

<sup>32</sup> Децентралізація дає можливість. Стратегії регіонального розвитку 2021-2027: що мають зробити регіони в цьому році, щоб вийти на якісно новий рівень стратегічного планування (<https://decentralization.gov.ua/news/10591>).

<sup>33</sup> Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наказ від 30.03.2016 р. № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» (<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text>). Проте необхідно взяти до уваги те, що ця методика має радше рекомендаційний, а не зобов'язальний характер.



Крім того, органи місцевої влади на всіх рівнях можуть ухвалювати місцеві програми переважно у середньостроковій перспективі, а також програми соціально-економічного розвитку на наступний рік. Законодавство не передбачає форми для перших програм, проте структуру останніх визначив КМУ<sup>34</sup>.

Загалом не існує стратегічних рамок на місцевому рівні. Як результат, усі органи місцевої влади самі вирішують, які документи ухвалювати та відповідно до яких стратегічних рамок<sup>35</sup>. Деякі об'єднані територіальні громади ухвалили стратегії розвитку в рамках ТЗ міжнародних донорів. Однак структура та формати документів відрізняються, оскільки донори зазвичай намагаються розробити власний («кращий») підхід.

## 2.5. Проект Закону «Про стратегічне планування», розроблений Мінекономіки

В Україні відсутній єдиний чіткий закон про формування рамок стратегічного планування. І хоча 2017 року Мінекономіки підготувало відповідний законопроект, проте Кабінет Міністрів його не ухвалив. Мета законопроекту полягала в окресленні рамок цілісної і безперервної системи стратегічного планування в Україні, визначенні процедур для підготовки, затвердження і реалізації документів зі стратегічного планування.

Законопроект визначає чітку ієрархію стратегічних документів і документів із питань планування. Він пропонує підготовку 16 видів стратегічних документів і документів із питань планування на національному і субнаціональному рівнях, серед яких:

- Бачення майбутнього України (30 років, оновлення документа кожні 15 років);
- Стратегія розвитку України (15 років, оновлення документа кожні 5 років);
- Стратегія регіонального розвитку України (15 років);
- Стратегії регіонального розвитку (7 років);
- Прогноз економічного і соціального розвитку України (5 років, оновлення документа щорічно);
- Програма діяльності уряду (5 років);
- Стратегічні плани діяльності центральних органів виконавчої влади (5 років, оновлення документа щорічно);
- Стратегії розвитку окремих територій (5 років, оновлення документа щорічно);
- Стратегія розвитку міст, сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад (5 років);
- Бюджетна декларація (3 років, оновлення документа щорічно).

Передбачалося, що такий підхід створить засади для розроблення ефективних рамок стратегічного планування, що стане основою формування політики. Він також сприяв би до кращій узгодженості документів і чіткому розподілу сфер відповідальності та часових рамок. Крім того, було б створено передумови для узгодження стратегій із фінансуванням, адже важливо розраховувати вартість реалізації усіх стратегій та фінансові (бюджетні) ризики під час визначення пріоритетів і розроблення варіантів реалізації політики.

Кабінет Міністрів ще не ухвалив законопроект, ймовірно, через розбіжності у позиціях Мінекономіки і Секретаріату КМУ з деяких важливих питань. Найразючішою розбіжністю є позиція щодо органу, відповідального за визначення стратегії розвитку: Мінекономіки чи Секретаріат Кабінету Міністрів України. Іншою (менш важливою) розбіжністю є бачення щодо створення Ради незалежних експертів. Така рада повинна забезпечувати проведення аналізу відповідності усіх стратегічних документів ключовим пріоритетам і оцінці макроекономічного прогнозу, яку готує Мінекономіки.

<sup>34</sup> Кабінет Міністрів України. Постанова від 26 квітня 2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#Text>).

<sup>35</sup> Посібник моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації. Консолідований підхід (<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/566/2.pdf>).



Рисунок 2. Стратегічне планування відповідно до проекту закону про стратегічне планування



Джерело: Мінекономіки, моніторинговий звіт «ЦСР: Україна, 2019»



## 3. УЗГОДЖЕННЯ СТРАТЕГІЙ ІЗ БЮДЖЕТАМИ

### 3.1. Реформування системи управління державними фінансами

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки передбачає реалізацію стратегічного планування і запровадження середньострокового бюджетного планування як ключових складників ефективної системи управління державними фінансами<sup>36</sup>. Метою Стратегії було визначено формування послідовних рамок стратегічного планування і узгодження їх із бюджетом. Однак передбачений Стратегією законопроект про стратегічне планування не було ухвалено, а запровадження рамок середньострокового бюджетного планування було призупинено.

Стратегія реформування системи управління державними фінансами передбачала вдосконалення програмної цілі щодо формування бюджету. Тому всі бюджетні програми повинні мати чіткі ключові показники, сформовані за принципом SMART, що дозволяє оцінити їх результативність і ефективність. Нині ключові показники на національному рівні є невизначеними і декларативними. Водночас дані свідчать про те, що під час формування бюджету на місцевому рівні застосування методу, орієнтованого на бюджетну програму, досі є незначним і неефективним.

Ймовірно, Кабінет Міністрів найближчим часом ухвалить нову Стратегію реформування системи управління державними фінансами.

### 3.2. Бюджетна декларація на середньостроковий період

Формування бюджету в Україні – радше щорічний процес, який не передбачає виділення ресурсів на стратегічні пріоритети (навіть якщо їх було визначено). Крім того, уряд зазвичай не проводить конкретних обговорень із питань пріоритетів і варіантів реалізації політики. Головні розпорядники бюджетних коштів зазвичай подають до Міністерства фінансів бюджетні запити, що значно перевищують наявне бюджетне фінансування. Отже, Міністерство фінансів здебільшого повертається до граничних обсягів видатків, сформованих на підставі чинних бюджетних параметрів.

Зміни до Бюджетного кодексу (починаючи з грудня 2018 року) зрештою запровадили середньострокове бюджетне планування в Україні з метою вирішення ситуації, коли жоден стратегічний пріоритет не має ефективного відображення в бюджеті. Бюджетну декларацію на три роки визначено як документ середньострокового бюджетного планування, що встановлює засади для формування бюджетної політики, а також закріплює бюджетні показники на наступні три роки. Фактично вона є ключовим документом, спрямованим на узгодження стратегічних цілей та бюджетного фінансування.

<sup>36</sup> Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9>).





Вона повинна враховувати цілі й пріоритети, визначені у щорічному посланні Президента до парламенту, у Програмі діяльності уряду, соціальному та економічному прогнозі, інших програмах. Бюджетну декларацію на середньостроковий період використовують для підготовки закону про державний бюджет і прогнозів для місцевих бюджетів.

Бюджетна декларація на три роки повинна містити інформацію про ключові макроекономічні показники, сукупні бюджетні надходження, видатки, кредитування, дефіцит і фінансування, рівні забезпечення життєвого мінімуму, мінімальні заробітні плати тощо. Вона також описує пріоритетні завдання щодо фінансування різних сфер державної політики та визначає граничні обсяги видатків головних розпорядників бюджетних коштів. Одним зі складників Бюджетної декларації є також опис бюджетних ризиків.

Підготовка Бюджетної декларації на три роки – це циклічний процес переговорів між Міністерством фінансів і всіма головними розпорядниками бюджетних коштів. У Бюджетному кодексі передбачено основні строки, водночас у листі Мінфіну з інструкціями для головних розпорядників бюджетних коштів деякі встановлено до середини січня (граничні строки визначає Бюджетний кодекс):

- приблизно до середини лютого: головним розпорядникам бюджетних коштів доручено надіслати свої пріоритети державних політик у сферах їхніх повноважень на період, який буде внесено до Бюджетної декларації. Інформація повинна також містити деталі можливих змін у видатках між бюджетними програмами;
- (БК) Національний банк України надсилає Президенту України, Верховній Раді й Кабінету Міністрів інформацію про очікувані доходи НБУ, які необхідно перенести до бюджету (попередній показник – до 1 березня, а оновлений – до 15 квітня), та прогноз показників грошового обігу, зокрема й валютний курс (до 1 березня);
- (БК) до 1 березня Мінекономіки подає до Мінфіну попередній макроекономічний прогноз, а до 15 квітня – оновлений прогноз;

- (БК) до 1 березня Вища рада правосуддя подає до Кабінету Міністрів пріоритети фінансування судової системи;
- приблизно до середини березня Міністерство фінансів надає прогнози бюджетних надходжень на наступні три роки, визначає потреби у фінансуванні та оцінює баланс бюджету. На підставі цієї інформації Мінфін визначає граничні обсяги видатків, які після того, приблизно до кінця першого тижня квітня, подає до головних розпорядників бюджетних коштів;
- (БК) до 15 квітня Рада національної безпеки і оборони подає до Мінфіну план розподілу між головними розпорядниками коштів, виділених міністерством для сфери безпеки й оборони;
- головні розпорядники бюджетних коштів подають до Мінфіну перелік цілей і пріоритетів державної політики у відповідних сферах, а також результати, яких необхідно досягнути з урахуванням граничних обсягів видатків, визначених Мінфіном (приблизно до середини квітня). Протягом наступних 10 днів на погоджувальних засіданнях Мінфін і головні розпорядники бюджетних коштів приймають консолідоване рішення щодо положень і показників Бюджетної декларації;
- (БК) до 15 травня Мінфін подає Бюджетну декларацію Кабінету Міністрів (одночасно Мінекономіки подає на погодження макроекономічний прогноз на три роки);
- (БК) до 1 червня КМУ затверджує Бюджетну декларацію та у триденний строк подає її до Верховної Ради. Після того парламент розглядає Бюджетну декларацію та ухвалює рішення про її затвердження.

Отже, підготовка Бюджетної декларації на три роки – комплексне завдання, де основну функцію виконує Міністерство фінансів. Ефективна та результативна підготовка цього документа, який є важливим для узгодження стратегії та фінансування, потребує чіткого розуміння пріоритетів і порядку денного реформування з боку кожного головного розпорядника бюджетних коштів. Із метою оптимізації й забезпечення безперервності Бюджетної декларації пріоритети необхідно погоджувати в рамках Програми діяльності уряду. Відповідно підготовку Бюджетної



декларації необхідно розпочинати з ухвалення Стратегії розвитку України (за відсутності такої) або принаймні з проведення зустрічі на високому рівні для обговорення пріоритетів і варіантів формування політики у середньостроковій перспективі. Крім того, головні розпорядники бюджетних коштів повинні отримати чіткі інструкції щодо їхніх бюджетних подань, щоб вони могли встановити причини для змін у видатках на наступні роки: інфляція, нові реформи, нові пріоритети тощо<sup>37</sup>.

На жаль, уряд так і не затвердив Бюджетну декларацію на три роки. 2019 року Міністерство фінансів подало Бюджетну декларацію на 2020–2022 роки до Кабінету Міністрів, який не затвердив її у зв'язку з нестабільною політичною ситуацією. Крім того, Міністерство фінансів розробляло Бюджетну декларацію за відсутності попередніх стратегічних планів уряду з чітко визначеними пріоритетами і цілями.

2020 року підготовку Бюджетної декларації було призупинено у зв'язку з невизначеною ситуацією в державі, спричиненою пандемією COVID-19. Однак уряд подав до парламенту документ під назвою «Бюджетні показники на 2021–2023 роки», що де-факто є текстовою частиною Бюджетної декларації у якості інформаційно-довідкового матеріалу до проекту Закону «Про державний бюджет на 2021 рік»<sup>38</sup>. Також було призупинено підготовку місцевими органами влади середньострокових бюджетів, яку планували розпочати 2021 року.

### 3.3. Бюджетні запити та паспорти бюджетних програм

У рамках бюджетного процесу всі головні розпорядники бюджетних коштів повинні підготувати бюджетні запити на наступні три роки, які становитимуть основу для

<sup>37</sup> Місія технічної допомоги МВФ в Україні проводила 2019 року оцінювання Бюджетної декларації. Висновки оцінювання відображено у звіті «Україна: Звіт про надання технічної допомоги – Зміцнення середньострокового бюджетного планування і підготовка базових видатків», Національна доповідь МВФ № 19/353 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/22/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Enhancing-the-Medium-Term-Budget-Framework-and-Preparing-48835>).

<sup>38</sup> Додаток до проекту Закону «Про державний бюджет на 2021 рік» від 14 вересня 2020 року № 4000 (<https://bit.ly/31adb7X>).

Бюджетної декларації на середньостроковий період і для закону про бюджет за наступний бюджетний рік. Бюджетні запити повинні містити чітко визначені цілі для кожної з бюджетних програм, ключові показники для оцінювання ефективності та результативності бюджетних програм. Однак дані аналізу свідчать про те, що ключові показники рідко відповідають підходу SMART, що не дає можливості належно оцінити ефективність. Визначені цілі є радше декларативними і не дають уявлення про пріоритети уряду.

Бюджетні запити повинні містити інформацію про аналіз упровадження програм у попередньому періоді. Проте головні розпорядники бюджетних коштів зазвичай надають інформацію виключно про фінансування без аналізу результатів програм.

Бюджетні запити зазвичай подають у форматі PDF, що ускладнює процес аналізу програм та їх ключові показники. Документи оприлюднюються на сайті кожного головного розпорядника бюджетних коштів.

Паспорти бюджетних програм, які розробляють на один рік, мають такі самі недоліки, що й бюджетні запити. Вони не визначають якісних ключових показників, що не дозволяє оцінити ефективність програм, навіть незважаючи на те, що в наказі Міністерства фінансів наведено чіткі інструкції для формування показників ефективності та результативності.

### 3.4. Фінансово-економічний розрахунок

Фінансово-економічний розрахунок обов'язковий для всіх видів програмних документів. Автор документа (проекту наказу, розпорядження чи закону) повинен надати оцінку фінансово-економічному розрахунку: розрахунок фінансування, необхідного для впровадження нової чи оновленої регуляції, якщо вона впливає на загальнодержавний та/або місцеві бюджети.

Міністерство фінансів оновило методику фінансово-економічного розрахунку у грудні



2019 року<sup>39</sup>. Автор проекту постанови КМУ чи проекту закону, який Кабінет Міністрів подає до парламенту, повинен заповнити таблицю, вказавши мету, відповідність Програмі діяльності уряду чи іншим стратегічним документам, а також надати чіткий фінансово-економічний розрахунок на три роки. Однак дані свідчать про те, що вони не завжди належно виконують свій обов'язок.

Народні депутати повинні також надавати аналіз фінансово-економічного розрахунку в якості довідкового документа до законопроектів. Однак зазвичай вони тільки повідомляють про те, що законопроект не матиме впливу на бюджет або не потребує додаткового фінансування. Відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів (зокрема Міністерство фінансів) повинен проводити експертизу впливу законопроектів на бюджетні показники у разі наявності такого впливу.

Ймовірно, що відсутність належного фінансово-економічного розрахунку є результатом відсутності сильної політичної волі щодо проведення оцінювання фінансових потреб. Іншою причиною є відсутність потенціалу чи чітких інструкцій. Зокрема, під час оцінювання потенціалу двох профільних міністерств щодо проведення попереднього оцінювання базових витрат двох головних розпорядників бюджетних коштів експерти МВФ підсумовують: «Здається, що обидва міністерства мають потенціал із підготовки базових показників витрат із чіткими інструкціями»<sup>40</sup>.

### 3.5. Ефективність видатків бюджету

2020 року Міністерство фінансів затвердило Наказ «Про оцінку ефективності бюджетних програм державного бюджету» (набув чинності 24 липня 2020 року)<sup>41</sup>. Мета такого оці-

нювання полягає у підвищенні результативності та ефективності бюджетних програм, оцінюванні ризиків, оптимізації реалізації бюджетних програм, покращенні бюджетного планування і забезпеченні прозорості державних витрат. У цьому наказі фактично запроваджено механізм фінансово-економічного розрахунку політик головних розпорядників бюджетних коштів, оскільки він потребує визначення й оцінювання зв'язку між ключовими показниками і витратами, а також розроблення заходів, спрямованих на підвищення ефективності та результативності.

Головні розпорядники бюджетних коштів повинні виконати оцінювання ефективності кожної бюджетної програми під час підготовки Бюджетної декларації, бюджетних запитів і паспортів бюджетних програм. Оцінювання ефективності бюджетних програм проводять під час формування пропозицій до Бюджетної декларації і бюджетних запитів, та в її основі є аналіз:

- відповідності бюджетних програм цілям і пріоритетам, визначеним у щорічному посланні Президента до парламенту, Програмі діяльності уряду, соціальному та економічному прогнозі, програмах;
- відповідності бюджетних програм законам і підзаконним актам України;
- можливості досягнення цілей і завдань бюджетних програм і обґрунтування програм;
- ключових показників програм;
- реальних результатів програм у попередніх бюджетних програмах.

Однак насправді цю процедуру досі належно не реалізують. Зокрема, бюджетні запити на 2021–2023 роки часто мають невизначені чи неналежно встановлені ключові показники, що не дає можливості провести відповідне оцінювання ефективності. Аналіз фактичних результатів зазвичай передбачає тільки звітування про фактичні видатки без аналізу ключових показників і ефективності програм.

Оцінювання ефективності необхідно також проводити під час переглядів видатків<sup>42</sup>,

<sup>39</sup> Наказ Мінфіну від 6 грудня 2019 року № 510 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0075-20#Text>).

<sup>40</sup> «Україна: Звіт про надання технічної допомоги – Зміцнення середньострокового бюджетного планування і підготовка базових видатків», Національна доповідь МВФ № 19/353 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/22/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Enhancing-the-Medium-Term-Budget-Framework-and-Preparing-48835>).

<sup>41</sup> Наказ Мінфіну від 19 травня 2020 року № 223 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-20#Text>).

<sup>42</sup> 2019 року видатки переглядали у пілотному режимі. У жовтні 2019 року Мінфін ухвалив Наказ «Про огляди витрат державного бюджету» № 446, яким запровадив перегляд витрат як регулярний захід у роботі головних розпорядників бюджетних коштів із метою підвищення ефективності їх роботи.



спрямованих на аналіз бюджетних програм. Результатом переглядів повинно стати підвищення ефективності, досягнуте шляхом розроблення і подальшого впровадження заходів, спрямованих на зміну принципів фінансування, регулювання, зміну процесів фінансування, ліквідації чи оптимізації програм, а також встановлення коректних ключових показників. Однак протягом двох років після запровадження переглядів видатків як заходу з підвищення ефективності бюджетних видатків більшість із них не було завершено.

У наказі, який стосується проведення оцінювання ефективності, затверджено чітку структуру звіту щодо оцінювання ефективності, яку повинні проводити у звітному періоді головні розпорядники бюджетних коштів. Отже, 2021 року такі звіти повинні бути подані в рамках звітування щодо виконання бюджетних програм разом із аналізом відхилення фактичних ключових показників від запланованих, аналізом ефективності, розробленими заходами, необхідними для підвищення ефективності.





## 4. ІМНФ: СКЛАД І РОБОЧИЙ ПЛАН

### 4.1. Рекомендації щодо запропонованого складу ІМНФ

Уряд України взяв на себе зобов'язання інтегрувати Цілі сталого розвитку у свої стратегічні документи. 2019 року Президент України постановив уряду вжити заходів щодо впровадження ЦСР у програмні документи (указ Президента від 30 вересня 2019 року № 722/2019).

2017 року було створено Міжвідомчу робочу групу з питань координації процесів імплементації та забезпечення моніторингу ЦСР під головуванням першого віце-прем'єр-міністра – міністра економічного розвитку і торгівлі Степана Кубіва. У 2018 і 2019 роках склад РГ було дещо оновлено. До її складу увійшли представники 17 міністерств (на рівні заступників міністрів), голови окремих державних органів і дослідних інститутів. Було створено 17 робочих підгруп (відповідно до кожної ЦСР). Навіть незважаючи на те, що регламент роботи групи все ще чинний, сама група не функціонує, оскільки з того часу змінилися виробники рішень у міністерствах. Передбачалося, що уряд ухвалить новий регламент; проте, здається, що для цього бракує політичної волі.

Беручи до уваги чинні рамки стратегічного планування в Україні, видається, що було б корисним створити Міжвідомчу робочу групу з питань впровадження ІМНФ під головуванням Прем'єр-міністра та за участі міністрів ключових профільних міністерств. Було б корисно закріпити склад робочої групи за посадами, а не іменами, щоб уникнути перерв у роботі РГ у зв'язку зі зміною

людей на посадах. Роль Міністерства фінансів буде вирішальною для результативності цієї робочої групи.

Було б корисно надати цій робочій групі статус робочої групи високого рівня та після цього створити декілька підгруп. Також варто обговорити кількість підгруп. Можливо, було б доцільно створити підгрупи під кожного з галузевих міністрів, який відповідає за ту чи іншу ЦСР. Очолювати підгрупи повинні заступники міністрів, а до їх складу повинні входити представники наукових кіл, громадянського суспільства, неурядових організацій. Суттєвою для забезпечення результативності роботи є участь заступника міністра фінансів (або голови відповідного департаменту). На першому засіданні РГ з питань впровадження ІМНФ потрібно ухвалити рішення про створення підгруп. Після цього рішенням відповідних міністрів потрібно створити підгрупи.

#### МОЖЛИВИЙ ПРОЄКТ

Кабінет Міністрів ухвалив рішення:

1. Створити Міжвідомчу робочу групу з питань впровадження Інтегрованого механізму національного фінансування в Україні (див. додаток).
2. Ухвалити постанову про Міжвідомчу робочу групу з питань впровадження Інтегрованого механізму національного фінансування в Україні (див. додаток).

#### ДОДАТОК. Склад Міжгалузевої робочої групи з питань впровадження ІМНФ

Прем'єр-міністр, голова робочої групи

Міністр Кабінету Міністрів України  
(голова Секретаріату Кабінету Міністрів)



Віце-прем'єр-міністр з європейської та євроатлантичної інтеграції України

Міністр фінансів

Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

Міністр соціальної політики

Міністр освіти

Міністр охорони здоров'я

Міністр розвитку громад та територій України

Віце-прем'єр-міністр – міністр цифрової трансформації України

Міністр екології та природних ресурсів України

Міністр інфраструктури України

Міністр культури та інформаційної політики України

Голова Державної служби статистики України

Директор Інституту демографії та соціальних досліджень

УВЕДЕНО ДО СКЛАДУ  
ПІСЛЯ ЗАПРОШЕННЯ ТА ЗА ЇХ ЗГОДОЮ

Заступник керівника  
Офісу Президента

Голови комітетів парламенту з питань соціальної політики, здоров'я та бюджетної політики

Голова Програми розвитку ООН в Україні

Керівні особи інших відповідних агентств ООН

Голова ВООЗ в Україні

Представник Представництва ЄС в Україні

Голова Офісу Світового банку в Україні

Голова МОП в Україні

Голова Представництва МВФ в Україні

Голова Офісу ЄБРР в Україні

Голова EU4PAR

## **Постанова про Міжвідомчу робочу групу з питань упровадження Інтегрованого механізму національного фінансування в Україні**

МЕТА СТВОРЕННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ З ПИТАНЬ  
УПРОВАДЖЕННЯ ІМНФ

Обговорити, розробити та ухвалити рішення, спрямовані на інтеграцію ЦСР у стратегічні документи та їх узгодження з ресурсами, зокрема й фінансовими, середньо- та довгостроковими пріоритетами, а також досягнення ЦСР в Україні.

ЗАВДАННЯ РОБОЧОЇ ГРУПИ З ПИТАНЬ  
УПРОВАДЖЕННЯ ІМНФ

Ухвалити рішення щодо внесення змін до законодавства з метою формування рамок стратегічного планування, зокрема й оцінювання фінансових потреб

Ухвалити Фінансову стратегію, що узгоджує ресурси з потребами

Затвердити результати моніторингу та огляду (який повинен провести Секретаріат Кабінету Міністрів)

Забезпечити управління і координацію в рамках стратегічного планування.

## **4.2. Рекомендації щодо робочого плану ІМНФ**

Міжгалузєва робоча група з питань впровадження ІМНФ повинна проводити щоквартальні засідання для ухвалення рішень, які розробили підгрупи, з метою забезпечення ефективної інтеграції ЦСР у стратегічні документи, які після того узгоджують із бюджетом.

Проект порядку денного першого засідання:

- Прем'єр-міністр відкриває засідання;
- Презентація ключових викликів у процесі інтегрування ЦСР у стратегічні документи та узгодженні стратегічних цілей із бюджетними документами/з подальшим обговоренням;



- Якщо засідання буде проведено в січні 2021 року, то темою для обговорення може бути Бюджетна декларація: головні розпорядники бюджетних коштів повинні увести ЦСР до стратегічних документів і пропозицій до Бюджетної декларації. Крім того, під час цього чи іншого окремого засідання РГ з питань упровадження ІМНФ повинна обговорити пріоритети й варіанти формування політик, які необхідно відобразити у Бюджетній декларації;
- Протокол рішення про роботу всіх робочих підгруп із питань ЦСР у рамках робочої групи з питань упровадження ІМНФ/координація засідань і порядок денний;
- Рішення щодо профільних міністерств, які відповідають за конкретну ЦСР, і створення відповідних підгруп.

Подальші засідання робочої групи з питань упровадження ІМНФ необхідно використовувати в якості платформи для обговорення подальших заходів і змін у реалізації, необхідних для ефективного виконання програм, спрямованих на досягнення ЦСР.

Засідання підгруп необхідно проводити щонайменше щоквартально до засідання РГ з питань упровадження ІМНФ.

Секретаріат Кабінету Міністрів України повинен отримувати звіти щодо результатів роботи підгруп і представляти результати на засіданні РГ з питань упровадження ІМНФ. Обговорення під час засідань РГ високого рівня повинні стосуватися тем, щодо яких, наприклад, немає єдиної позиції у межах підгрупи.



## 5. КЛЮЧОВІ РИЗИКИ І ВИКЛИКИ

Політики, спрямовані на досягнення ЦСР, повинні бути комплексними і відповідати часу їх ухвалення. Однак склади урядів в Україні змінюються занадто часто, що спричиняє фрагментацію рамок політики та порушує безперервність реформ і політик. Отже, від щойно розпочатих політик інколи відмовляються, і реформи розпочинають із нуля.

Відповідно найбільші побоювання і ризики для впровадження ІМНФ в Україні викликані частими змінами складів урядів, у той час як ІМНФ є довгостроковим проектом, що потребує виваженості з боку урядів щодо його розробки та часу для отримання результату. Кожен новий склад уряду, ймовірно, критикуватиме ініціативи своїх попередників і намагатиметься знайти власне рішення.

Це можна проілюструвати на прикладі реформи в галузі охорони здоров'я. Відповідно

до даних Світового банку перші результати дослідження у галузі охорони здоров'я можна буде побачити через п'ять років після запуску дослідження. Водночас в Україні органи влади обіцяють своєму народу негайні результати від впровадження реформ, а також зміну підходу ще до завершення перших кроків.

Беручи це до уваги, необхідно знайти швидкі безпрограшні рішення щодо способу впровадження ІМНФ, щоб довести урядові переваги нового підходу.

Є чітка потреба відповідного запиту і політичної волі Прем'єр-міністра запровадити ІМНФ. Тому, беручи до уваги децентралізацію і нещодавні місцеві вибори, було б корисно розширити співпрацю з місцевими органами влади. Чіткий механізм співпраці з іншими донорами необхідний для завершення заходів, а не для їх дублювання.





## 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ОБСЯГ РОБІТ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПОГЛИБЛЕНОГО ОЦІНЮВАННЯ І РОЗРОБКИ ПОЛІТИКИ

Цей звіт ілюструє те, як здійснюють стратегічне планування на національному і субнаціональному рівнях. Він виявив недоліки сучасного, здебільшого фрагментованого, підходу до стратегічного планування через відсутність рамок стратегічного планування для розроблення комплексних стратегічних документів. Численні стратегії не завжди сумісні одна з одною. Часті зміни політичного керівництва і, як результат, відсутність наступності у проведенні реформ (та водночас без внесення змін до стратегічних документів) спричиняють відсутність довгострокового бачення майбутнього розвитку країни.

Уряд повинен повернутися до обговорення питання ухвалення закону про стратегічне планування, який щонайменше сформує рамки стратегічного планування. Рамки стратегічного планування повинні надавати стійку та комплексну основу для формування політики та бюджету.

- Водночас необхідно підвищувати потенціал головних розпорядників бюджетних коштів у розробленні чітких стратегій із ключовими показниками, сформованими за принципом SMART (проект SURGE), і виконанні фінансово-економічних розрахунків.
- Потрібно розробити та розрахувати вартість конкретних заходів, необхідних для досягнення ЦСР. Потрібно провести оцінювання потенційних джерел фінансування (державні, приватні, та міжнародна допомога для цілей розвитку).

Підготовку Бюджетної декларації необхідно розпочинати з ухвалення чітко визначеної довгострокової урядової стратегії, що встановлює чіткі пріоритети та цілі. Підготовка Бюджетної декларації на середньостроковий період на національному рівні потребує підвищення потенціалу профільних міністерств. Далі необхідно розробити чіткі форми, інструкції та роз'яснення для субнаціонального рівня.

- Відповідно ЦСР повинні стати невід'ємною частиною Стратегії уряду, після чого її можна буде використати в якості основи для Бюджетної декларації на середньостроковий період. Це сприятиме узгодженню стратегічного планування з бюджетом.
- Подальше поглиблене оцінювання може стосуватися аналізу ключових викликів у підготовці стратегічних документів в Україні: брак чіткої політичної волі, неспроможність встановлювати цілі, обмеженість фінансових ресурсів тощо. Оцінювання ключових викликів створить засади для розробки політик, які необхідні для вирішення проблем.
- Розробити швидкі безпрограшні рішення, при цьому впроваджуючи ІМНФ, щоб продемонструвати переваги нового підходу.

Здається, що не всі політики і розробники політики знають про ЦСР та їх значення. Той факт, що багато ЦСР внесено до стратегічних і програмних документів, можна



пояснити тим, що вони охоплюють більшість сфер політики, а тому їх внесено випадково.

- Доцільно було б провести якісне дослідження, щоб оцінити обізнаність про ЦСР осіб, які формують політику на національному та регіональному рівнях. У рамках такого дослідження потрібно принаймні провести глибинні інтерв'ю з представниками профільних міністерств, що реалізують реформи у сферах ЦСР: заступником міністра і особою, відповідальною за стратегічне планування (голова Директорату стратегічного планування у разі, якщо вони створені); глибинні інтерв'ю в регіонах (на рівні областей, районів, об'єднаних територіальних громад).
- Було б також корисно провести онлайн-опитування потенційних стейкхолдерів (ЗМІ, громадянське суспільство, науковці, політики тощо) щодо їхньої обізнаності про ЦСР: процес локалізації ЦСР, розроблення стратегічних документів і моніторинг досягнень потребує залучення широких верств населення, бізнесу, громадянського суспільства. Їх залучення буде результативним, тільки якщо вони чітко розуміють суть абревіатури ЦСР. Аналіз опитування також сприяв би формуванню ефективної комунікаційної стратегії для підвищення обізнаності всіх стейкхолдерів про ЦСР та їх значення.

Немає єдиного джерела, яке надає інформацію про ЦСР в Україні. Деяку інформацію оприлюднюють Мінекономіки або Держстат. Останні новини на сайті «Цілі сталого розвитку в Україні» (<http://sdg.org.ua/ua/news>) датуються 2018 роком, там відсутні будь-які останні доповіді.

- Доцільно було б рекомендувати урядові оновити цей сайт та оприлюднювати там усі новини й останні доповіді щодо впровадження ЦСР в Україні.

Беручи до уваги нещодавні місцеві вибори та впровадження реформи рецентралізації, на сьогодні важливо інтегрувати ЦСР у стратегічні документи на місцевому рівні та узгодити їх із місцевими бюджетами:

- Є чітка потреба проведення локалізації ЦСР<sup>43</sup>, зважаючи на те, що досягнення багатьох національних ЦСР є неможливим без належних політик на рівні місцевих органів влади. Можливо, міг би стати корисним підхід, запропонований Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)<sup>44</sup>. Питання, на яке необхідно відповісти, стосується органу, відповідального за збір даних: Держстат чи місцеві органи влади.
- Держстат підготував візуалізацію для національного рівня, візуалізація на місцевому рівні може бути у майбутньому схожою до тієї, яка запропонована ОЕСР, за умови наявності потенціалу і ресурсів (<https://www.oecd-local-sdgs.org/>). Це може допомогти створити конкуренцію між місцевими органами влади за місце у рейтингу впровадження ЦСР.
- Є потреба в навчанні місцевих органів влади розробленню стратегічних документів і визначенню ключових показників, сформованих за принципом SMART (загалом ЦСР можуть бути достатніми ключовими показниками для багатьох політик). Узгодження з бюджетом, тобто впровадження середньострокового бюджетування, також потребуватиме підвищення потенціалу.
- Однак ЦСР охоплюють широкий набір сфер, а тому існує потреба у визначенні пріоритетів, що можуть відрізнитися залежно від території та міста.

<sup>43</sup> Було визначено базовий показник для областей (<https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/sustainable-development-report/tracking-progress-on-SDGs-for-the-regions-of-Ukraine.html>).

<sup>44</sup> OECD iLibrary. Executive Summary (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e86fa715-en/index.html?itemId=/content/publication/e86fa715-en>).





## **АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ПРАВОВИХ РАМОК ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ЦСР**

**ЗВІТ ПІДГОТОВЛЕНИЙ ПРООН В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ СПІЛЬНОЇ ПРОГРАМИ  
«СПРИЯННЯ СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННЮ ТА ФІНАНСУВАННЮ СТАЛОГО  
РОЗВИТКУ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ»**