

## РОЗДІЛ 7. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ І БЮДЖЕТ

### 7.1. Законодавчі та нормативно-правові засади здійснення стратегічного планування

Для України на сьогодні є надзвичайно актуальним питання запровадження цілісної системи державного стратегічного планування, яка повинна сприяти забезпеченню ефективності розвитку держави та виходу України на провідні позиції у світі.

**Стратегічне планування** – це скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку держави, його перетворення у реалістичні цілі та завдання з метою реалізації державної політики. Це означає, що довго- (понад 5 років), середньо- (3-5 років) та короткострокові (річні) процеси й інструменти планування діяльності та бюджетного планування поєднані з системою стратегічного планування, а інформація щодо цих процесів є взаємопов'язаною і послідовною.

Державне стратегічне планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів, цілей та напрямів розвитку, розроблення та реалізації взаємозв'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку.

Основною метою державного стратегічного планування є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів для забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Учасниками державного стратегічного планування є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Говорячи про стратегічне планування як інструмент забезпечення сталого розвитку держави, слід виділити основні риси, які мають бути покладені в основу його розуміння та здійснення для забезпечення ефективності цього процесу:

- реалізація стратегічного планування передбачає дотримання двох вимог до нього: по-перше, тривалий горизонт планування (5 і більше років), по-друге, спрямування плану на подальший розвиток, забезпечення позитивної динаміки за всіма напрямками діяльності, передбаченими поставленими цілями з максимальним використанням наявного потенціалу;
- стратегічне планування повинно давати чітке уявлення про цілі та пріоритети розвитку, визначаючи основні напрями діяльності, задачі та індикативні показники, які мають бути досягнуті, без зайвої для планів такого рівня деталізації;

- стратегічне планування повинно бути систематичним і достатньо гнучким, адаптивним, таким, що передбачає можливості внесення певних змін, які можуть бути зумовлені змінами в загальному суспільному та соціально-економічному житті країни;
- стратегія має бути обґрунтованою, комплексною та системною – до її розробки мають бути залучені кваліфіковані фахівці, експерти з різних питань розробки і реалізації вказаної стратегії;
- при стратегічному плануванні необхідно об'єктивно визначати та оцінювати поточний стан розвитку, наявний потенціал задля найбільш повного його використання при визначенні та досягненні стратегічних цілей та завдань.

Особливістю виконання функції стратегічного планування в державному управлінні є те, що у будь-якій владній установі здійснюється подвійний процес управління – стосовно об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і функціонування колективу відповідної організації. Діяльність владних установ тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління, тому внутрішньо організаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об'єкта і спрямованим на забезпечення його виконання. У зв'язку з цим, на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності і розвитку керованого об'єкта та колективу відповідного органу влади. Для Кабінету Міністрів України – це довгострокові і короткострокові програми розвитку країни і плани діяльності уряду; для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів та плани міністерств; для регіону – аналогічні документи щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів відповідної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку об'єкта, а цілі останнього є визначальними для формування мети розвитку керуючого суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними цілями.

В Україні на законодавчому рівні застосовується поняття прогностичних та програмних документів, які визначаються положеннями Бюджетного кодексу України (БКУ), законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про Національний банк України», постановою Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету України» тощо.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогностичних і програмних документів

економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий період;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період.

**Прогноз** – документ, що містить визначені на базі сценарних припущень характеристики соціально-економічного розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності), окремих адміністративно-територіальних одиниць у прогнозованому періоді та використовується для обґрунтування і прийняття конкретних управлінських рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

**Програма** – документ, у якому відповідно до визначених цілей та пріоритетів формується комплекс взаємоузгоджених завдань і заходів з визначенням ресурсів, виконавців та строків виконання.

**Стратегія** – документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) або окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Програми економічного і соціального розвитку – державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст.

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку – документи, що відповідають вимогам законодавства України щодо документів і відображають прогнози та програми економічного і соціального розвитку.

Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права і відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Учасниками державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку є органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального

розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Окрім того, до системи ключових стратегічних та програмних документів, що мають прогнозний та програмний характер, можна віднести такі:

- 1) Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС;
- 2) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище. Послання є стратегічним документом на короткостроковий період. У статті 106 Конституції України визначено право Президента України звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Послання оголошується щорічно, не раніше березня-квітня, і містить розгорнутий аналіз соціально-економічної ситуації минулого року та завдання поточного року (переважно на річну перспективу).

Указом Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» визначено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.

Послання – це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій;

- 3) стратегічні чи програмні документи Президента України. До чинних актів Президента України, що визначають напрями розвитку держави та перелік необхідних реформ, відносяться укази Президента України від 20 вересня 2019 року № 713/2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» та від 8 листопада 2019 року № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави».

Зазначеними актами визначено перелік заходів та законопроектів, що мають бути вжиті та прийняті з метою забезпечення подальшого здійснення структурних реформ та прискорення соціально-економічного розвитку України, підвищення добробуту населення, подальшої децентралізації влади та прискорення гармонійного розвитку регіонів, продовження впровадження європейських стандартів життя та зміцнення держави;

- 4) Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, однак законодавчо не визначено на який термін повинна прийматися програма. Практика показує, що найкращим рішенням є прийняття програми діяльності Уряду на термін повноважень Парламенту, тобто на 5 років.

В основу чинної Програми покладено людиноцентричний підхід, тому запропоновані урядом цілі спрямовані не на покращення абстрактних показників, а на вирішення конкретних проблем людей в різних соціальних ролях та життєвих ситуаціях;

- 5) державний бюджет на відповідний плановий рік.

Ще одним важливим нормативним документом стратегічного планування в Україні є Закон України «Про державні цільові програми», що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

**Державна цільова програма** – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Крім того, система стратегічних та програмних документів в Україні передбачає існування документів, які стосуються розвитку сектору або галузі державного управління (Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року), розвитку інституції (як Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів на 2018-2021 роки, Стратегічні напрями діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2019 рік та План заходів із їх реалізації), а також так звані «горизонтальні» стратегії (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (містить базові принципи регіонального розвитку України та передбачає підготовку регіональних стратегій)) як такі, що мають вплив на всі органи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Також важливим напрямом середньострокового стратегічного планування є визначення цілей та пріоритетів Національного банку в монетарній сфері на наступний рік і середньострокову перспективу, що передбачено в щорічному документі «Основні засади грошово-кредитної політики на поточний рік та середньострокову перспективу». Він передбачає середньострокове планування грошово-кредитної політики на поточний рік та середньострокову перспективу, врахування поточних особливостей та тенденції на світових ринках, характер їх впливу на українську економіку, відповідну специфіку й напрями виконання Національним банком України його функцій, макроекономічні індикатори та показники діяльності Національного банку в середньостроковій перспективі, можливі супутні ризики та загальні підходи щодо їх нівелювання. Основні засади розробляються щороку та мають бути опубліковані та подані до Верховної Ради України для інформування до 15 вересня.

Згідно з чинним законодавством державне стратегічне планування і складання бюджету в Україні включає середньострокові (до 5 років) та короткострокові прогнозні і програмні документи.

У 2018 році відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, а також вимог положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Директиви ЄС 2011/85/ EU «Про вимоги до бюджетних систем держав-членів ЄС» Законом України від 6 грудня 2018 року № 2646-VIII було внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування.

Основними новаціями Закону, які тепер є обов'язковими, стали:

1. **Запровадження Бюджетної декларації, яка по факту стала головним документом бюджетного процесу.**

Бюджетна декларація – це документ середньострокового бюджетного планування (СБП), що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проєкту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів.

Бюджетна декларація, що складається на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, була запроваджена на заміну щорічним Основним напрямам бюджетної політики.

Процедурні питання складання та схвалення Бюджетної декларації визначено у статті 33 БКУ.

Зміст Бюджетної декларації суттєво відрізняється від Основних напрямів бюджетної політики. Окрім положень, які щорічно визначалися в Основних напрямках бюджетної політики (дефіцит або профіцит державного бюджету, обсяги державного та гарантованого боргу, темпи зростання ВВП, розмір мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, основні завдання податкової політики тощо), з'явилися нові. Це загальні граничні показники витратків на три роки, граничні показники витратків для кожного з головних розпорядників, це цілі державної політики у відповідній сфері та показники їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному бюджетному періоді та прогнозних на середньостроковий період у межах визначених граничних показників, оцінка фіскальних ризиків і проведення оглядів витратків, прогнози місцевих бюджетів тощо.

Рис. 1. Зміст Бюджетної декларації



## 2. Узгодження стратегічного і бюджетного планування.

Завдяки цьому підходу такі документи стратегічного планування, як Бюджетна декларація та плани головних розпорядників коштів будуть узгоджуватись з основним

документом бюджетного планування – Законом про державний бюджет на відповідний рік.

3. **Оновлення бюджетного календаря, а саме встановлення нових строків підготовки та схвалення Бюджетної декларації, Закону про державний бюджет України на відповідний рік та інформації, необхідної для їх складання.** Згідно з ним:

- 1 березня – Мінфін отримує від:
  - Мінекономіки – орієнтовний макропрогноз;
  - Національного банку України – орієнтовну інформацію про розрахунок показників частини прибутку;
  - Мінсоцполітики – попередні соцстандарты;
  - Вищої ради правосуддя – пропозиції щодо фінансового забезпечення судової влади.
- 15 квітня – Мінфін отримує від:
  - Мінекономіки – уточнений макропрогноз;
  - Національного банку України – уточнені показники частини прибутку, що перераховуються до бюджету;
  - Ради національної безпеки та оборони України – розподіл видатків на оборону та безпеку на кожен рік середньострокового періоду.
- 15 травня – до Кабінету Міністрів України подають:
  - Мінфін – проєкт Бюджетної декларації;
  - Мінекономіки – макропрогноз.
- 31 травня – Кабінет Міністрів України схвалює макропрогноз та проєкт Бюджетної декларації.
- 3 червня – Кабінет Міністрів України подає проєкт Бюджетної декларації до Верховної Ради України.
- 15 липня – Верховна Рада України приймає рішення щодо Бюджетної декларації.
- 15 вересня – Кабінет Міністрів України подає на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону про державний бюджет України на плановий рік.

4. **Передбачено розширення бюджетних правил,** зокрема:

- державний борг та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП;
- показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% ВВП на відповідний рік;
- державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду державного бюджету;



- граничний обсяг дефіциту державного бюджету в Законі про держбюджет не може бути більшим за обсяг дефіциту в бюджетній декларації;
  - оцінка та моніторинг фіскальних ризиків;
  - огляд видатків (spending review).
5. **Посилення відповідальності та підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів щодо розподілу та використання цих коштів.**

Відповідно до статті 22 БКУ за обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Рис. 2. Головні розпорядники бюджетних коштів

<p><b>За бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників;</li> <li>• міністерства, Національне антикорупційне бюро України;</li> <li>• конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України;</li> <li>• національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України; Національна академія правових наук України; Національна академія мистецтв України;</li> <li>• інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері в особі їх керівників.</li> </ul>
<p><b>За бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;</li> <li>• міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників.</li> </ul>
<p><b>За бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• місцеві державні адміністрації;</li> <li>• виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради);</li> <li>• структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників;</li> <li>• якщо згідно з законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради</li> </ul>

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до БКУ та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет відповідно до БКУ.



**Головний розпорядник бюджетних коштів:**

- розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогностичних та програмних документів економічного і соціального розвитку;
- організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);
- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;
- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- розробляє проєкти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;
- розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, при цьому забезпечуючи:
  - своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм та достовірність і повноту інформації, що в них міститься;
  - відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;
  - підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського)

обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.

- організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;
- здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;
- здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
- забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
- забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та БКУ. Тобто, головні розпорядники бюджетних коштів тепер будуть не лише формулювати пріоритети політики на наступні три роки, але й більш чітко визначати ключові показники ефективності своїх бюджетних програм. Вони також публічно звітуватимуть про виконання цих показників.

Водночас зміни до статті 28 БКУ доповнено положеннями щодо підвищення рівня доступності інформації про бюджет.

## **6. Гендерно-орієнтоване планування.**

Гендерно-орієнтоване планування – це сприятиме розподілу коштів бюджету з урахуванням різних потреб гендерних, вікових та інших соціальних груп. Завдяки цьому буде підвищено прозорість коштів державного і місцевих бюджетів.

Мінфін наказом від 2 січня 2019 року №1 затвердив Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно-орієнтованого підходу в бюджетному процесі. Цей документ буде корисний для головних розпорядників бюджетних коштів та інших учасників бюджетного процесу для врахування гендерних аспектів у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.

Водночас з метою імплементації змін до БКУ та практичного запровадження середньострокового бюджетування та планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, а також формування стратегії діяльності на середньостроковий період із визначенням основних цілей, завдань, індикаторів їх досягнення та

узгодження їх з можливостями бюджетного ресурсу Мінекономрозвитку постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року №45 внесло зміни до Порядку розроблення прогнозних, програмних документів та бюджету.

**Таблиця 1.**  
**Посилення відповідальності та підзвітності щодо розподілу та використання бюджетних коштів**

<b>Головні розпорядники бюджетних коштів</b>	<b>ЗВІТУЮТЬ</b> про досягнення цілей та показників результату їх діяльності у відповідних сферах під час розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді України.
	<b>ПУБЛІЧНО ПРЕДСТАВЛЯЮТЬ</b> інформацію про виконання бюджетних програм, у тому числі про досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, у межах бюджетних програм за звітний бюджетний період до 15 березня року, що настає за звітним. ПУБЛІКУЮТЬ оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації.
	<b>ОПРИЛЮДНЮЮТЬ</b> шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах*: <ul style="list-style-type: none"> <li>• інформацію про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, та показники їх досягнення в межах бюджетних програм за звітний період – <b>до 15 березня року</b>, що настає за звітним;</li> <li>• паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) – протягом 3 робочих днів з дня затвердження таких документів;</li> <li>• звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період – <b>протягом 3 робочих днів</b> після подання річної бюджетної звітності;</li> <li>• звіти про хід реалізації державних інвестиційних проектів за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, – <b>один раз на півріччя (рік), до 20 числа місяця</b>, наступного за звітним періодом;</li> <li>• результати оцінки ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період – <b>у двотижневий строк</b> після подання річної бюджетної звітності</li> </ul>

\* Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів можуть оприлюднювати таку інформацію в інший спосіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI.

Згідно із внесеними змінами Бюджетна декларація, яка містить стелі видатків бюджету, тепер базуватиметься на цілісній системі взаємоузгоджених детальних прогнозних розрахунків – це понад 400 показників, представлених у прогнозі на 3 роки.

З урахуванням Бюджетної декларації головні розпорядники бюджетних коштів розробляють трирічні стратегічні плани своєї діяльності.

Законодавство України чітко не визначає підходів до розробки стратегічних планів діяльності органів виконавчої влади як на рівні законів, так і на рівні підзаконних актів. Однак, як показує існуюча практика, міністерства та інші органи виконавчої влади неодноразово здійснювали спроби розробляти стратегічні плани відомств та використовували при цьому різні підходи. Фактично, це означає, що кожен орган виконавчої влади може визначати свій власний підхід (структуру, термін охоплення, механізм моніторингу та виконання тощо) до формування стратегічного плану або використовувати рекомендації Мінекономіки щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на плановий та два бюджетних періоди, що настають за плановим.

Таблиця 2.

#### Порівняння структури стратегічного плану сектору/галузі та стратегічного плану відомства

Стратегічний план розвитку сектору/галузі	Стратегічний план діяльності відомства
Огляд сектору/галузі та аналізу поточної ситуації	Мета (місія) та цінності органу виконавчої влади
Визначення стратегічних напрямів та цілей розвитку сектору/галузі	Аналіз поточної ситуації у сфері діяльності органу виконавчої влади
Шляхи виконання стратегічного плану	Пріоритети роботи, стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання
Очікувані результати та індикатори виконання	
Ризики для виконання стратегічного плану	
План заходів щодо реалізації стратегічних напрямів та цілей розвитку	

Розроблений стратегічний план має пройти громадське обговорення та бути затверджений рішенням колегії і громадської ради органу виконавчої влади, а також бути опублікований на офіційному сайті органу виконавчої влади.

Після розробки та затвердження стратегічного документу кожного наступного року проводиться нарада з метою оцінки актуальності існуючої стратегії та внесення необхідних змін. Пропоновані зміни повинні враховувати пріоритети розвитку країни та відповідної сфери державного управління, визначені Верховною Радою України, Президентом України та Урядом України, річні результати діяльності органу виконавчої влади.

Річний (оперативний) план органу виконавчої влади розробляється на основі зазначених стратегічних документів строком на один рік і містить перелік завдань та заходів, що виконуються для реалізації стратегічного плану протягом відповідного року, а також критеріїв їх результативності.

Річний план діяльності затверджується міністром (керівником іншого центрального органу виконавчої влади) і є основою для формування проекту кошторису та бюджетного запиту органу виконавчої влади (головного розпорядника бюджетних коштів) на відповідний рік.

Потрібно зазначити, що річний план діяльності слугує ефективним інструментом розподілу людських ресурсів у межах відомства (може означати ефективність/трудомісткість виконання тих чи інших завдань), а також основою для ефективного визначення бюджету відомства на поточний рік.

Заходи річних планів повинні відповідати напрямам роботи, зазначеним у паспортах бюджетних програм, відповідальним виконавцем яких є орган виконавчої влади, а результативні показники планів – результативним показникам відповідних бюджетних програм.

За необхідності, за дорученням керівництва органу виконавчої влади, на основі річного плану, складаються робочі та тематичні плани, готуються розпорядження та окремі доручення щодо підготовки та проведення комплексних заходів для організації виконання окремих завдань та рішень.

По закінченню строку дії річного плану орган виконавчої влади готує звіт про його виконання, який підлягає опублікуванню та громадському обговоренню.

Моніторинг виконання річного плану проводиться щокварталу, а оцінка досягнутих результатів здійснюється за результатами підготовленого звіту про виконання плану роботи органу виконавчої влади.

Разом з тим, існують спільні риси, які притаманні стратегічним документам діяльності органу виконавчої влади (стратегічному плану та річному плану), зокрема:

- визначаються місія, стратегічні цілі та стратегічні завдання (для кожної із запропонованих стратегічних цілей) та органи виконавчої влади, відповідальні за виконання цілей/завдань (політичні та адміністративні);
- наводяться основні програмні та стратегічні документи вищого рівня, на виконання яких розроблявся даний документ;
- чітко визначаються показники досягнення поставлених цілей – індикатори виконання завдань (порівняно з плановими показниками).

На основі Бюджетної декларації, а також плану діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на середньостроковий період будуть формуватися бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів.

БКУ визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду.

Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Бюджетний процес містить такі стадії:

1. Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них.
2. Складання проєктів бюджетів;
3. Розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).
4. Виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).
5. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Бюджет складається терміном на 1 рік.

Цей термін має назву бюджетний період і збігається в Україні з календарним роком.

У бюджетному процесі на всіх його стадіях задіяні учасники бюджетного процесу, якими, відповідно до статті 19 БКУ визнаються органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

У бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів застосовується програмно-цільовий метод, який передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в рамках якого здійснюється складання Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету). Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

**Бюджетна програма** — сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

**Бюджетний запит** — документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з бюджету.

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який забезпечує виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

Результативні показники бюджетної програми мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються Міністерством фінансів України.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм (включаючи висновки органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, та висновки Рахункової палати) є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.



Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) **паспорт бюджетної програми** – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 січня 2003 року за № 47/7368.

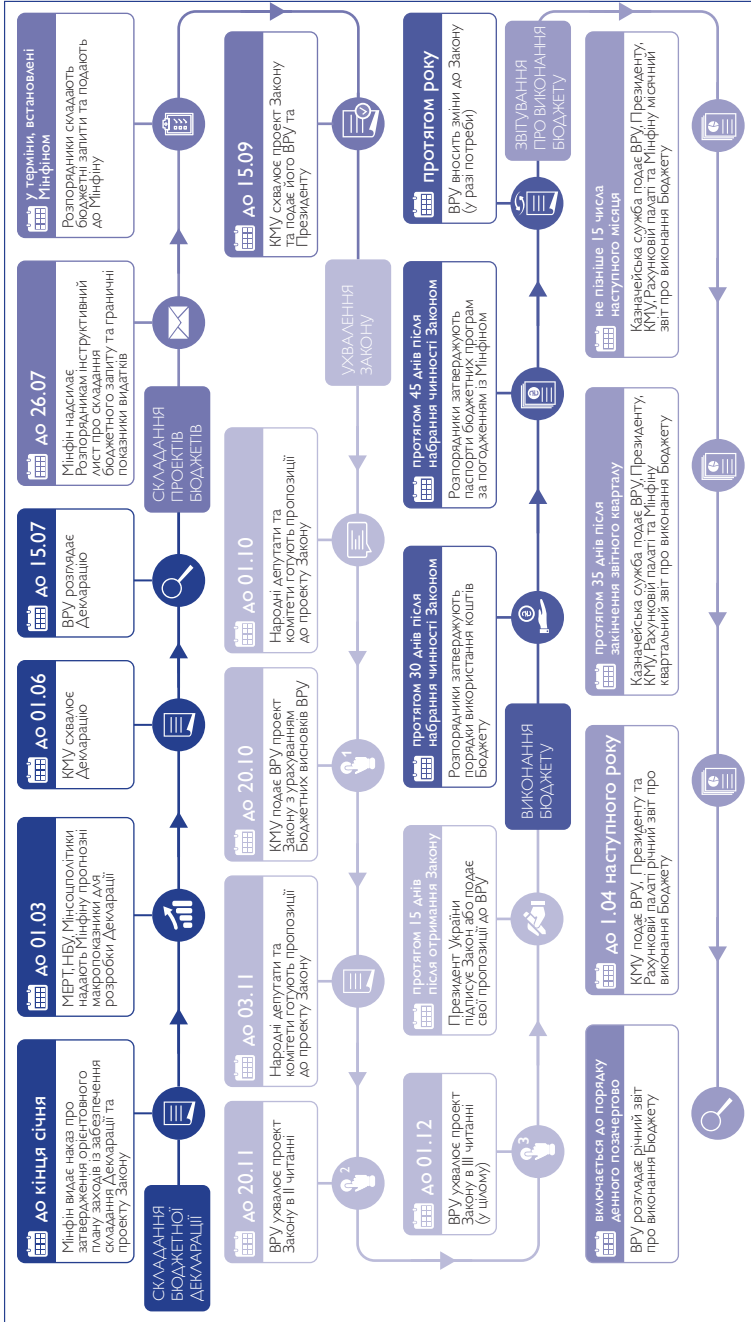
Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством фінансів України.

Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів включають до бюджетних запитів обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом на відповідні бюджетні періоди, показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проєктів, у разі їх схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних проєктів, та/або підписаного договору з іноземними державами, іноземними фінансовими установами, міжнародними фінансовими організаціями.

Наступним етапом є прийняття Державного бюджету України. Більш детально зміст цього процесу наведено на Рис. 3.

Крім того, з метою впорядкування процедур на кожній стадії бюджетного процесу на місцевому рівні для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються місцевими органами влади, Міністерством фінансів України затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні. За рекомендаціями Мінфіну Бюджетний регламент може бути затверджений місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради або безпосередньо місцевою радою. Метою затвердження Бюджетного регламенту є визначення основних організаційних засад проходження бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання відповідного місцевого бюджету та звітування про його виконання; забезпечення координації та узгодженості дій між усіма учасниками бюджетного процесу; забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу.

Рис. 3. Бюджетний процес в Україні: загальний календар<sup>2</sup>

Скорочення: Бюджет – державний бюджет України; Декларація – бюджетна декларація Закон – Закон України «Про Державний бюджет України»; Розпорядники – головні розпорядники бюджетних коштів.

<sup>2</sup> У параграфі використано інфографіку Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України

На думку Мінфіну у Бюджетному регламенті доцільно врегулювати дії усіх учасників бюджетного процесу на кожній його стадії, зокрема: складання прогнозу місцевого бюджету, проєкту місцевого бюджету та підготовки проєкту рішення про місцевий бюджет; подання прогнозу місцевого бюджету та проєкту рішення про місцевий бюджет на розгляд відповідної місцевої ради; розгляду місцевою радою рішення про місцевий бюджет, у тому числі в частині участі представників місцевого органу виконавчої влади та опрацювання пропозицій до проєкту рішення про бюджет, отриманих від місцевої ради; організації та управління виконанням місцевого бюджету, в тому числі в частині затвердження розпису місцевого бюджету та забезпечення його збалансування; внесення змін до рішення про місцевий бюджет; підготовці інформації про виконання місцевого бюджету, поданні квартальних та річного звітів до місцевої ради та участі представників місцевих органів виконавчої влади під час розгляду звітів у раді тощо.

Важливо звернути увагу на те, що для забезпечення ефекту від запровадження Бюджетного регламенту він повинен бути адаптований до умов та особливостей конкретної території. Тобто, Методичні рекомендації Міністерства фінансів не є безумовно безальтернативними, їх слід використовувати з урахуванням процесів та процедур, які притаманні відповідному місцевому бюджету (враховувати конкретні особливості щодо організації роботи з розпорядниками коштів, з депутатами та комісіями місцевої ради, процедур внесення пропозицій до проєкту місцевого бюджету, внесення змін до бюджету тощо).

Підсумовуючи все вищевказане, слід зазначити, що запровадження середньострокового стратегічного та бюджетного планування є ефективною зміною державної політики, яка забезпечуватиме продуманий підхід до встановлення головних заходів та раціональний розподіл державних коштів для впровадження цих заходів. Це рішення полегшує комунікацію з основними учасниками процесу і робить його обговорення більш швидким та ефективним.

## **7.2. Методологія стратегічного планування: загальна концепція та процедура**

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 504-р «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» систему прогнозних і програмних документів становлять довго-, середньо- та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які потрібно здійснити для їх досягнення.

Стратегічне планування на центральному рівні – процес, результатом якого є визначення стратегії та політики міністерства або іншого центрального органу