

Інформаційна довідка щодо актуалізації засад державного планування та прогнозування*

Анотація. В інформаційній довідці досліджуються засади планування та прогнозування Європейського Союзу, рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку у сфері стратегічного планування, досвід окремих держав-членів Європейського Союзу з метою актуалізації правового регулювання державного планування та прогнозування в Україні.

Ключові слова: державне планування, державне прогнозування, стратегічне планування, сталий розвиток, європейська інтеграція, кращі практики регулювання.

Вступ. В Україні питання державного планування та прогнозування визначаються законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III та «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV. За більше ніж 20 років ці закони помітно застаріли і не враховують сучасні науково-аналітичні підходи до процесів планування та прогнозування, євроінтеграційні прагнення України, потреби комплексного формування державної політики тощо. Спробу актуалізувати систему державного планування та прогнозування було здійснено у 2011 році, однак процес так і не було завершено¹.

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки², підготовленої Міністерством фінансів України з урахуванням результатів оцінки стану такого управління за міжнародно визнаною методологією Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), проведеної експертами Світового банку за підтримки Європейського Союзу (далі – ЄС) та інших міжнародних партнерів, однією з її стратегічних цілей є підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики. Для забезпечення виконання цієї цілі, зокрема, передбачено здійснення таких заходів (див. Рис. 1):



Рис. 1.

¹ Про державне стратегічне планування: проект Закону України (реєстр. № 9407 від 03.11.2011). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&sk1=7

² Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та план заходів з її реалізації: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

Хоча подання відповідного законопроекту було заплановано на 2022 рік, його не було зареєстровано у Верховній Раді України, а дискусії щодо підходів до цього питання наразі тривають³. Між тим, у період дії правового режиму воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення, а також враховуючи євроінтеграційні процеси, оновлення системи державного планування та прогнозування набуває особливого значення.

Інформація, викладена в цій інформаційній довідці, підготовлена з метою ознайомлення з окремими елементами системи планування та прогнозування в ЄС задля уникнення помилок та необхідності внесення додаткових змін до законів у зв'язку зі вступом України до ЄС. Для аналізу обрано держави, які адаптували свої колишні «постсоціалістичні» системи планування та прогнозування до вимог ЄС.

Основна частина. В ЄС процеси планування та прогнозування відіграють важливу роль. Політики в ЄС розробляються таким чином, щоб принести користь громадянам, підприємствам та іншим заінтересованим сторонам. Інструменти кращого регулювання⁴ гарантують, що кожна нова політика базується на доказах і найкращій доступній практиці (див. Рис. 2).

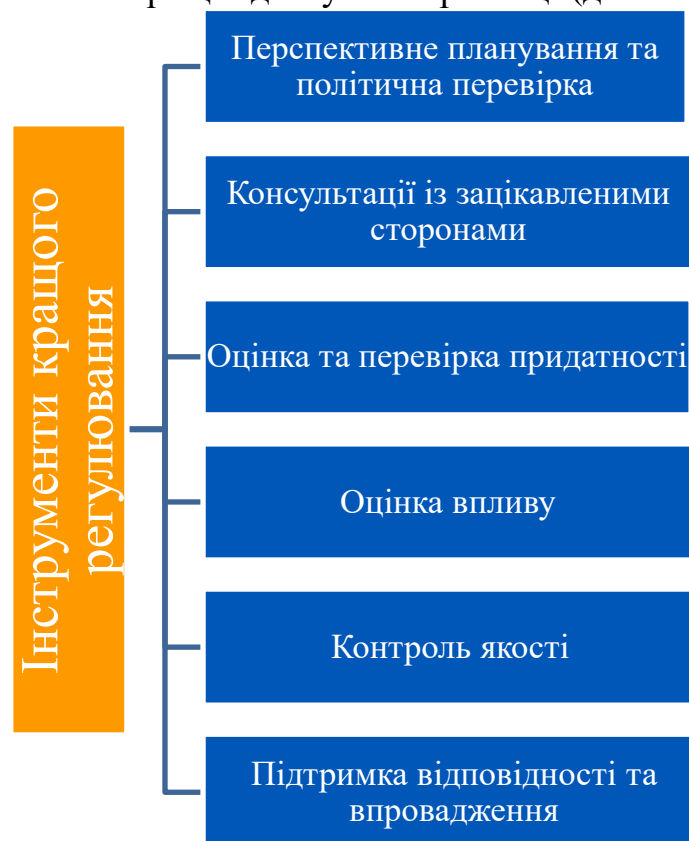


Рис. 2.

Для України становлять інтерес правила планування, консультацій, оцінки придатності та оцінки впливу.

³ Якою має бути українська система стратегічного планування: підходи, концепції, кроки. *Сторінка Проекту UCORD у соціальній мережі Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/UCORDproject/posts/510106915395675/>

⁴ Better regulation: guidelines and toolbox. Website of the European Union. URL:

https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Планування складається з початкового розгляду ініціативи та організації допоміжних процесів: оцінки існуючої політики; оцінки проблем та альтернативних рішень; активної взаємодії із заінтересованими сторонами і підготовки ініціативи.

Планування консультацій має базуватися на простій та стислій стратегії, яка визначає заінтересовані сторони та передбачає заходи, спрямовані на збирання всіх релевантних доказів (даних, іншої інформації та поглядів). Із метою досягнення інклюзивного підходу та максимальної користі, консультації мають охоплювати широке коло учасників. Водночас важливо надати заінтересованим сторонам достатній строк для формування обґрунтованих пропозицій, а також забезпечити інформування щодо впливу цих пропозицій на остаточну редакцію документа.

Перевірка відповідності – це комплексна оцінка сфери політики, яка зазвичай стосується того, як набір пов'язаних законодавчих актів сприяв досягненню цілей політики. Перевірки придатності можна проводити і для горизонтальних питань, зосереджуючись на конкретних питаннях у багатьох різних законодавчих актах (наприклад, зобов'язання щодо звітності). Перевірки придатності особливо добре підходять для виявлення нормативних збігів, невідповідностей, синергії, потенціалу цифровізації та сукупного впливу. Важливим є систематичний моніторинг впливу політики.

Оцінка впливу: визначає та описує проблему, яку необхідно вирішити; встановлює цілі діяльності; формулює варіанти політики, оцінює їх потенційні наслідки та, за необхідності, визначає бажаний варіант; і визначає, як будуть здійснюватися моніторинг та оцінка очікуваних результатів. Система оцінки впливу в ЄС дотримується інтегрованого підходу, який оцінює екологічні, соціальні та економічні наслідки низки варіантів політики, таким чином інтегруючи сталість у розробку політики ЄС та впровадження цілей сталого розвитку ООН.

ЄС закликає держави-члени приймати національні стратегічні рамки, що відповідають загальним цілям Союзу. Однією з основних складових координації і базовою концепцією ЄС для стратегічного планування є сталий розвиток. Держави-члени ЄС розробляють національні стратегії сталого розвитку (sustainable development strategies, SDS), визначаючи пріоритети, цілі та заходи для їх реалізації. Стратегії періодично переглядаються й оновлюються для забезпечення актуальності та відповідності цілям ЄС і цілям сталого розвитку ООН. Основні положення таких стратегій викладено на платформі Європейської мережі сталого розвитку (European Sustainable Development Network, ESDN).

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), своєю чергою, підготувала низку керівних документів (рекомендацій)⁵ щодо

⁵ Див., наприклад: Managing for Sustainable Development Results OECD DAC Guiding Principles. *Website of the OECD*. URL: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2019\)37/FINAL/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2019)37/FINAL/En/pdf); Helping achieve the Sustainable Development Goals. *Website of the OECD*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2016/10/oecd-fao-guidance-for-responsible-agricultural-supply-chains_g1g63c3a/How-the-OECD-FAO-Guidance-can-help-achieve-the-Sustainable-Development-Goals.pdf; Effective Results Frameworks for Sustainable Development. *Website of the OECD*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/effective-results-frameworks-for-sustainable-development_4fc13688/aaa4bb52-en.pdf

впровадження засад сталого розвитку у стратегічному плануванні окремих держав.

У державах Європи використовуються різні підходи до стратегічного планування, зокрема, сталого розвитку держави.

Закон про систему планування *Республіки Сербія*⁶ містить 9 розділів та 57 статей (див. Рис. 3).

Розділ I. Основні положення

- Норми щодо предмета регулювання, визначення, принципи управління державною політикою

Розділ II. Планувальна документація

- Визначено види документів (планування розвитку, публічної політики та інші), норми щодо відповідності документів та заходів державної політики

Розділ III. Середньострокове планування

- Визначає порядок розроблення середньострокових планів, їх зміст і фінансування

Розділ IV. Порядок визначення та реалізації державної політики

- Визначає етапи підготовки та впровадження державної політики, включаючи консультації та оцінку впливу

Розділ V. Звітність і публікація

- Встановлює строки та порядок публікації програмних документів і звітів про їх виконання

Розділ VI. Планувально-програмні документи в процесі вступу до ЄС та використання міжнародної допомоги для розвитку

- Визначає порядок підготовки та застосування відповідних документів

Розділи VII-IX. Інші розділи

- Розділи технічного характеру - винятки, підзаконне регулювання, прикінцеві та перехідні положення

Рис. 3.

У Сербії існує інформаційна система планування, моніторингу реалізації, координації публічної політики та звітності (далі – Єдина інформаційна система), до якої учасники системи планування вносять зміст своїх документів державної політики та середньострокових планів і звітують відповідно до цього Закону. Ця система управляється таким чином, щоб забезпечити зв'язок між змістом державної політики, середньостроковими планами користувачів бюджетних коштів, відповідальних за реалізацію заходів державної політики, та їх фінансовими планами. Через Єдину інформаційну систему забезпечується своєчасне звітування про досягнуті цілі та моніторинг досягнутих значень показників ефективності.

⁶ ZAKON O PLANSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE. URL: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Закон *Литви* про стратегічне управління⁷ має таку структуру (див. Рис. 4):

Розділ I. Загальні положення

- Визначає предмет закону і сферу його дії, принципи системи стратегічного управління та термінологію

Розділ II. Рівні, види планових документів та їх взаємоз'язок

- Визначає рівні та види планових документів

Розділ III. Фінансування реалізації планових документів

- Унормовує питання планування фінансування програмних документів

Розділ IV. Управління системою стратегічного управління

- Визначає питання підготовки, затвердження, реалізації, моніторингу, оцінки та звітності планових документів

Розділ V. Заклучні положення

Рис. 4.

У згаданому Законі положення прописані доволі загально, детально вони розкриваються в Методології стратегічного управління⁸.

На нашу думку, заслуговують на увагу принципи системи стратегічного управління Литви (див. Рис. 5):



Рис. 5.

У *Польщі* питання планування та прогнозування регулюються Законом про засади політики розвитку⁹. Структура Закону наведена нижче (див. Рис. 6).

⁷ LIETUVOS RESPUBLIKOS STRATEGINIO VALDYMO ĮSTATYMAS 2020 m. birželio 25 d. Nr. XIII-3096. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b>

⁸ DĒL LIETUVOS RESPUBLIKOS STRATEGINIO VALDYMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS REGIONINĖS PLĖTROS ĮSTATYMO 4 STRAIPSNIO 3 IR 5 DALIŲ, 7 STRAIPSNIO 1 IR 4 DALIŲ IR LIETUVOS RESPUBLIKOS BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMO 141 STRAIPSNIO 3 DALIES ĮGYVENDINIMO 2021 m. balandžio 28 d. Nr. 292. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/5e3aa191a8e511eb98ccba226c8a14d7>

⁹ USTAWA z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zasady-prowadzenia-polityki-rozwoju-17316896>

Розділ 1. Загальні положення	•Визначає предмет регулювання, терміни, суб'єктів, питання проведення громадських консультацій та оцінки впливу тощо
Розділ 1а. Концепція розвитку країни	•Визначає елементи відповідної концепції, координацію у підготовці її проекту та питання актуалізації концепції
Розділ 2. Стратегії розвитку	•Визначає типи стратегій, проведення діагностики для їх проектів, зміст стратегій, системи реалізації, порядок прийняття, фінансування тощо
Розділ 2а. Програмні документи	•Положення щодо програм угод про партнерство, зміни програм і сільгосполітики, програм, що фінансуються ЄС
Розділ 2аа. План розвитку	•Визначає порядок затвердження, реалізації, координації плану розвитку, повноваження органів у цій сфері тощо
Розділ 2аб. Соціально-кліматичний план	•Положення щодо розробки плану, а також надання державної допомоги за планом
Розділ 2б. Територіальний договір	•Визначає порядок укладення договору та його реалізації
Розділ 2ба. Програмний договір та територіальна угода	•Визначає порядок укладення відповідних угод
Розділ 2с. Європейські програми територіального співробітництва	•Визначає порядок реалізації названої програми
Розділ 3. Операційні програми та програми розвитку	•Визначає типи програм, їх терміни дії, зміст, порядок реалізації тощо.
Розділ 3а. Містобудівна політика	•Містить визначення містобудівної політики, порядок її розроблення тощо
Розділ 3б. Державна політика	•Визначає період, зміст та порядок розроблення і оновлення державної політики
Розділ 4а. Резерв коригування після Brexit	•Унормовує фінансові питання, пов'язані з Brexit
Розділ 4б. Фонд регіонального розвитку	•Визначає порядок формування та витрачання коштів Фонду
Розділ 5. Виконання оперативних програм	•Визначає відповідальні за виконання програм органи та порядок реалізації проектів у рамках програм
Розділ 5а. Підтримка зворотного зв'язку	•Унормовує повернення поворотної допомоги
Розділ 6. Зміни в нормативних актах	•Положення щодо приведення у відповідність до цього закону
Розділи 6а, 7. Інші положення.	•Містять виключення, перехідні та прикінцеві положення

• Рис. 6.

Висновки. Проаналізовані закони різних держав мають один предмет регулювання –відносини у сфері стратегічного планування. Наведені приклади

свідчать, що системи державного планування та прогнозування у цих державах будуються з урахуванням європейських кращих практик управління та рекомендацій ОЕСР щодо планування сталого розвитку. Слід також підкреслити, що система моніторингу й оцінки реалізації стратегічних документів у державах-членах ЄС ґрунтується на міжнародно визнаних стандартах. До питань планування та прогнозування застосовується комплексний підхід, що дозволяє уникати дублювань у програмах, зокрема й що стосується фінансування певних проєктів та державної допомоги.

Цікавим досвідом нам видається формування єдиної інформаційної системи планування, моніторингу реалізації, координації публічної політики та звітності у Сербії, що дозволяє узгоджувати програмні документи між собою. Враховуючи потреби повоєнного відновлення, зокрема необхідність повного відновлення окремих населених пунктів, варто звернути увагу на врегулювання одним законом містобудівної та державної політик у Польщі. Принципи побудови системи державного планування та прогнозування можуть базуватися на досвіді Литви – зокрема, з урахуванням принципів відкритості, інклюзивності та гендерної рівності, що відповідає євроінтеграційним прагненням України.

Порядок денний сталого розвитку буде актуальним не тільки до 2030 року, а отже, у майбутньому законі України, на нашу думку, варто відобразити певні найважливіші стратегічні цілі, яких прагне досягти наша держава.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*