

Ефективна діяльність Уряду та органів виконавчої влади передбачає плановість діяльності та зрозумілість дій для тих, хто користується послугами системи державного управління. Інструментом для такої передбачуваності може стати впровадження стратегічного планування, особливо на рівні міністерств та інших центральних органів влади.

Тема підготовки стратегічних планів діяльності органів не нова для України – протягом останніх десяти років були неодноразові спроби запровадження таких документів. Однак, основний виклик – знайти місце стратегічного плану діяльності в системі усіх стратегічних та програмних документів, які розробляються на різних рівнях, для підвищення ефективності використання зазначеного інструменту.



**Наталія Гнидюк**

Кандидат наук державного управління, експерт з питань реформи державного управління та аналізу політики. Автор методичних розробок у сфері державного управління і європейської інтеграції, викладач.

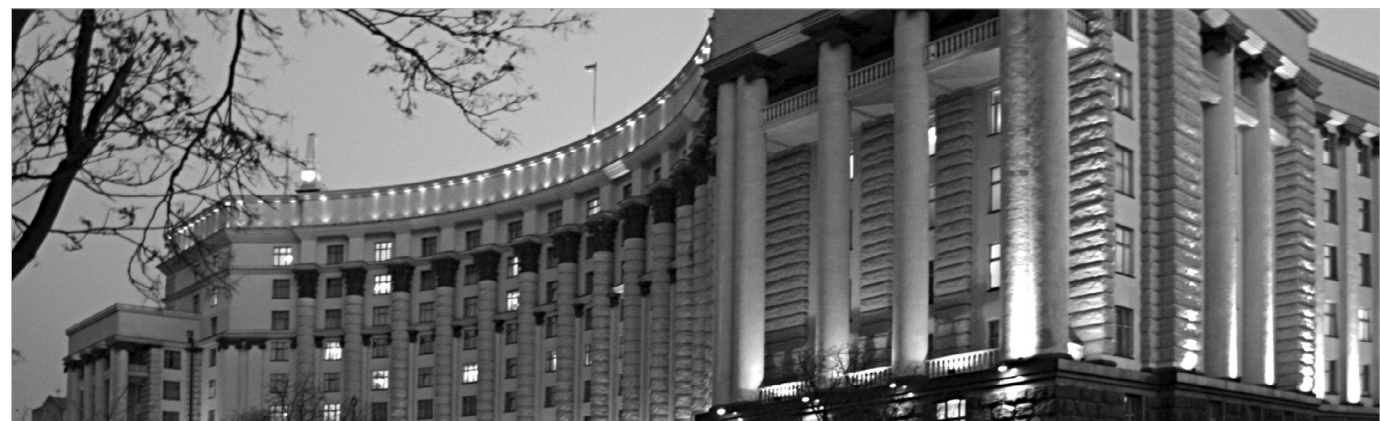


**Святослав Павлюк**

Експерт з енергозбереження, ключовий експерт програми ЄС «Угода мерів»



*Наталія Гнидюк, Святослав Павлюк*



## Стратегічний план діяльності міністерства: як забезпечити послідовність та передбачуваність дій органів виконавчої влади

Європейський інформаційно-дослідницький центр

**Стратегічний план діяльності міністерства: як  
забезпечити послідовність та передбачуваність  
дій органів виконавчої влади**

*(Policy Paper)*

Автор:

*Наталя Гнидюк, Святослав Павлюк*

ЛИСТОПАД 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними в законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: [euinfocenter@rada.gov.ua](mailto:euinfocenter@rada.gov.ua)

Веб-сторінка: [euinfocenter.rada.gov.ua](http://euinfocenter.rada.gov.ua)

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org)

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

## Зміст

Список скорочень .....	4
Анотація .....	4
1. Стратегічне планування та урядова політика .....	5
2. Особливості та межі стратегічного планування: чим не задовольняє існуючий підхід в Україні?.....	8
2.1. Виклики, спричинені законодавчим врегулюванням стратегічного планування в Україні .....	9
2.2. Інституційні виклики .....	17
2.3. Виклики технічного характеру .....	22
3. Як удосконалити процес стратегічного планування на рівні міністерства: варіанти вирішення проблеми .....	29
4. Пропонований підхід до вирішення проблеми .....	32
Додаток 1 .....	33
Додаток 2 .....	34

## Список скорочень

ВРУ – Верховна Рада України

ГУДС – Головне управління державної служби

КМУ – Кабінет Міністрів України

МІП – Міністерство інформаційної політики України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

МОН – Міністерство науки і освіти України

НПА – нормативно-правовий акт

НАДС – Національне агентство з питань державної служби України

ПЕК – паливно-енергетичний комплекс

РДА – районна державна адміністрація

## Анотація

Ефективна діяльність Уряду та органів виконавчої влади передбачає плановість діяльності та зрозумілість дій для тих, хто користується послугами системи державного управління. Інструментом для такої передбачуваності може стати впровадження стратегічного планування, особливо на рівні міністерств та інших центральних органів влади.

Тема підготовки стратегічних планів діяльності органів не нова для України – протягом останніх десяти років були неодноразові спроби запровадження таких документів. Однак основний виклик – знайти місце стратегічного плану діяльності в системі усіх стратегічних та програмних документів, які розробляються на різних рівнях, для підвищення ефективності використання зазначеного інструменту.

## Summary

Effective performance of the Government and executive bodies involves planned character and clarity of action for those who use the services of the public administration. The instrument for such predictability can be the introduction of strategic planning, especially at the level of ministries and other central authorities.

The preparation of strategic plans of good governance is not new to Ukraine – there have been repeated attempts to introduce such documents during the last ten years. However, the main challenge is to find a place of strategic plan activities within the system of all strategic and program documents developed at different levels to improve the use of the tool.

## 1. Стратегічне планування та урядова політика

Ефективність урядової політики – це ключове питання для будь-якої країни, тому що вона визначає теперішні умови її існування та перспективи. Під ефективним та дієвим урядом розуміють уряд, **функції та відповідальність якого узгоджуються з його власною спроможністю (організаційною, людською, технічною та фінансовою), а також наявними ресурсами.** Відповідність того, що уряд повинен зробити, порівняно з тим, що він насправді спроможний зробити, – це важливий фактор для функціонування економіки та суспільства. Велика відповідальність Уряду полягає в тому, щоб проголошені цілі та завдання були реальними й такими, якими можна управляти.

**Єдиний спосіб забезпечити таку відповідність – це створити систему стратегічного планування. Стратегічне планування – це інструмент наповнення управління його істинним змістом – досягнення цілей, які можна здійснити за певних обставин.**

**Стратегічне планування застосовують багато Урядів для розроблення реалістичної матриці своїх власних цілей і здобутків.** З одного боку, це необхідний фільтр – відкинути все, що не підходить для країни, вимагає надмірних витрат або для даного завдання неправильно було визначено час і місце. З іншого боку, це спосіб трансформувати завдання та цілі в заходи, фінансові та матеріальні ресурси та створити відповідні процедури для забезпечення належного виконання та моніторингу.

**Стратегічне планування – це процес відбору цілей і завдань Урядом в цілому та його різними структурами (міністерствами, центральними органами влади та іншими державними органами) і водночас визначення шляхів та інструментів для їх досягнення, ефективного розміщення ресурсів на реалізацію цієї діяльності та визначення відповідальних за їхнє виконання.**

Хоча стратегічне планування повинно здійснюватися на рівні кожного міністерства/відомства, ключове завдання полягає в тому, щоб уся ця діяльність не була розпорошена. **Отже, критичне питання для стратегічного планування полягає в тому, щоб створити і застосовувати інтегрований механізм, який ефективно збиратиме, підсумовуватиме та узагальнюватиме всі заходи органів влади. Саме тому кісткою системи має бути чітка процедура визначення пріоритетів (набір критеріїв + схема оцінки), яка допоможе у виборі цілей і завдань, що дійсно мають найвищу пріоритетність для урядової політики.**

За такого підходу основним результатом системи має стати програма (стратегічний план) Кабінету Міністрів. Цей основний продукт слід доповнити низкою стратегічних планів, опрацьованих міністерствами/відомствами. Узгодженість усіх цих продуктів має бути досягнута шляхом неперервного взаємного спілкування «згори–вниз» та «знизу–вгору» в межах підпорядкування, відповідальності та звітності.

Однак Уряд – це не єдиний учасник, який бере участь у визначенні політичних цілей і завдань чи ініціюванні певних напрямків державної політики, але його роль у будь-якому разі полягає в тому, щоб перетворити політичну волю органів влади на низку дій та заходів, що є послідовними, виконуваними та максимально ефективними. Уряд несе відповідальність за втілення плану дій для всієї виконавчої гілки, яка буде підставою для досягнення важливих цілей в належний час і розумними способами. **Отже, процес стратегічного планування не повинен бути винятково внутрішньою справою уряду.**

Це має бути значно ширший процес, що залучає Парламент та політичні партії, інститути громадянського суспільства, ділові кола та професійні асоціації, а також інші канали вираження різних інтересів. Чим більш публічний сам процес, тим більше можливостей перевірити припущення, на яких ґрунтуються політичні напрямки, і уникнути помилок. Це можливість для Уряду перевірити, чи політика, яку він збирається впроваджувати, відбиває питання справді важливі для громадян взагалі і значно більше для певних груп.

З іншого боку, відкриті й публічні процеси стратегічного планування – це спосіб заручитися підтримкою з боку громадян та їх об'єднань для втілення політики. Залучення до процесу консультування та оцінювання політичних питань у будь-якому випадку сприяє ліпшому розумінню державних справ і забезпечує відповідальнішу поведінку щодо цих проблем.

**Основна функція процесу стратегічного планування полягає в забезпеченні стабільних перспектив діяльності кожного міністерства/відомства та наданні надійної інформації щодо намірів Уряду всім фізичним і юридичним особам, чий власні плани залежать від дій Уряду (наприклад, залежать від субсидій, митного оформлення, податків тощо).** Отже, процес треба організувати так, щоб уникнути радикальних поворотів, відмови від незавершених проектів.

Щоб задовольнити всі вимоги ефективності та бути надійним фундаментом для всієї урядової діяльності, **процес стратегічного планування має стати регулярною діяльністю.**

Міжнародний досвід свідчить, що запровадження стратегічного планування суттєво впливає на ефективність урядової політики. Серед інших вигід особливо треба відзначити:

- ◆ Уряд повністю бере на себе ініціативу у визначенні цілей і напрямків діяльності міністерств та органів виконавчої влади; це відбувається при визначенні чітких пріоритетів і графіків досягнення цілей;
- ◆ запроваджується системний механізм для міжвідомчого узгодження цілей і заходів для їх досягнення, які визначаються кожним міністерством/відомством;
- ◆ створюється чітка та об'єктивна платформа для оцінки втілення урядової політики в цілому, а також окремих галузевих напрямів політики.

Беручи до уваги значення стратегічного планування для формування державної політики, існує **потреба у визначенні оптимальної системи документів** (програмних та стратегічних), які **розробляються та дозволяють ефективно виконувати політику Уряду**. Однак ми повинні не забувати, що стратегічні документи є лише інструментом або спеціально визначеною формою для «збереження» або фіксування будь-якої стратегії. Тому оптимальна система стратегічних документів повинна супроводжуватися загальноприйнятою методологією стратегічного планування, яка, з-поміж іншого, міститиме єдиний підхід та процедури підготовки стратегічних документів.

Окрім того, **збільшення ролі міністрів (і як наслідок міністерств/відомств) у процесі формування та реалізації державної політики у відповідному секторі/сфері підвищує роль стратегічного плану діяльності міністерства/відомства**. Стратегічний план діяльності міністерства може стати дієвим інструментом політиків, які обіймають посади в органах виконавчої влади та несуть політичну відповідальність за надання певних послуг/видимих результатів для громадян. Стратегічний план діяльності міністерства стає **інструментом перетворення політичних декларацій (обіцянок) міністра на покроковий план досягнення відчутних результатів**.



## 2. Особливості та межі стратегічного планування: чим не задовольняє існуючий підхід в Україні?

На законодавчому рівні в Україні застосовується поняття прогнозних та програмних документів, які визначаються положеннями Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм соціально-економічного розвитку».

Закон визначає правові, економічні та організаційні **засади формування цілісної системи прогнозних 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. Законом встановлюється **загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів** економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Окрім того, до системи ключових документів прогнозного та програмного характеру можна віднести наступні:

- 1) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище. Послання оголошується щорічно, не раніше березня-квітня, і **містить розгорнутий аналіз соціально-економічної ситуації минулого року та завдання поточного року** (переважно на річну перспективу)<sup>1</sup>.
- 2) Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України<sup>2</sup>, 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.
- 3) Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік (бюджетна резолюція). Бюджетний процес розпочинається з

<sup>1</sup> Потрібно зазначити, що Послання, як правило, оголошується після затвердження державного бюджету на відповідний фінансовий рік та плану діяльності Уряду.

<sup>2</sup> Стаття 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

<sup>3</sup> Стаття 33 Бюджетного кодексу.

формування проекту бюджетної резолюції<sup>3</sup> на наступний бюджетний період та ґрунтується **на прогностичних і програмних документах** економічного та соціального розвитку, в тому числі щодо реалізації **пріоритетних (цільових) програм**<sup>4</sup>.

- 4) Державний бюджет на наступний рік. Під час розгляду державного бюджету також подається Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Останній ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогностичних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах<sup>5</sup>.

Без сумніву, існує законодавство, що має відношення до розробки політики на стратегічному або національному рівні, проте відмінність між так званими прогностичними документами і програмами не є чітко визначеною. Окрім того, нормативними актами не відображено на належному рівні, **яку роль відіграють зазначені документи в процесі формування політики**. Ключовим викликом для системи державного управління є процес перетворення цих загальних, стратегічних документів у плани реалізації: урядові стратегії (горизонтальні, міжвідомчі), секторні, стратегії окремих міністерств і відомств, регіональні програми.

## **2.1. Виклики, спричинені законодавчим врегулюванням стратегічного планування в Україні**

**(а) Правова природа «стратегічних»<sup>6</sup> документів. Яка кількість імплементаційних документів гарантує якісне та вчасне виконання основного — стратегічного документу?**

Окрім наведених вище прогностичних та програмних документів, існує велика кількість документів, які регулюють певну сферу або сфери управління.

---

<sup>4</sup> 24 червня 2016 року Уряд ухвалив Бюджетну резолюцію на 2017 рік, яка містить орієнтовні основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 та 2019 роки, тобто на середньострокову перспективу.

<sup>6</sup> Для цілей цього аналізу до стратегічних документів віднесено усі програмні та прогностичні документи, які розробляються на довго- та середньострокову перспективу.

Їх підготовка може бути спричинена:

- ♦ прямою нормою закону, як у випадку Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, розробка якої була передбачена положеннями Закону України «Про засади державної регіональної політики»;
- ♦ політичним рішенням міністра запропонувати варіант вирішення проблеми в певній сфері шляхом прийняття відповідного стратегічного документу, як-от схвалення Антикорупційної стратегії або Стратегії розвитку залізничного транспорту.

**Таблиця 1. Ієрархія стратегічних документів залежно від суб'єкта схвалення**

<b>Назва стратегічного документу</b>	<b>Суб'єкт схвалення рішення</b>	<b>Правова підстава для підготовки документу<sup>7</sup></b>
Національна стратегія з прав людини	Президент України, Указ Президента України від 25.09.2015 року № 501/2015	Конституція України
Стратегія національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки	Президент України, Указ Президента України від 13.10.2015 року № 580/2015	
Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні в період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація»	Президент України, Указ Президента України від 08.02.2016 року № 2/2016	
Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року	Уряд України, постанова КМУ від 06.08.2014 року № 385	Закон України «Про засади державної регіональної політики»
Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ	Уряд України, розпорядження КМУ від 01.02.2016 року № 119-р	
Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки	Уряд України, розпорядження КМУ від 24.06.2016 року № 464-р	Зобов'язання в рамках реалізації Угоди про асоціацію

<sup>7</sup> Наведена безпосередньо в тексті стратегічного документу.

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки	Уряд України, постанови КМУ від 29.04.2015 року № 265	Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»
Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки <sup>8</sup>	Проект постанови КМУ	

Потрібно також зазначити, що значна кількість стратегічних документів, які приймаються на рівні Уряду, мають відповідні відомчі «імплементційні» плани. Такі операційні документи на рівні міністерства/відомства можуть прийматися як на цілий термін дії основного документу (наприклад, Стратегія реформування державного управління та план реалізації Стратегії мають періоди охоплення 5 років, тому імплементційний план Міністерства освіти і науки також охоплює зазначений п'ятирічний період (див. Таблиця 2). **Законодавчої підстави для прийняття таких імплементційних документів, як правило, не існує**, це рішення окремих органів влади запровадити додатковий інструмент для ефективної реалізації певної урядової політики в секторі/сфері, і воно продиктоване потребою надання певної інформації або Уряду, або визначеному органу щодо виконання певних завдань. Так, у випадку згаданої вище Стратегії реформування державного управління «міністерства, інші центральні органи виконавчої влади повинні **подавати щокварталу** до 10 числа наступного місяця Координаційній раді з питань реформування державного управління **інформацію про стан виконання**».

Таблиця 2. Ієрархія документів на прикладі  
Стратегії реформування державного управління

Ієрархія стратегічних документів	Назва документу (НПА, яким схвалено документ)
I рівень (національний)	Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки (розпорядження КМУ від 24.06.2016 року № 464-р)
II рівень (національний)	План заходів з реалізації Стратегії державного управління на 2016-2020 роки (розпорядження КМУ від 24.06.2016 року № 464-р)

<sup>8</sup> Наводиться тут як ще один можливий варіант стратегічного документу, який розроблявся Міністерством аграрної політики, але не був схвалений.

III рівень (відомчий)	План заходів Міністерства освіти і науки України з виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки (затверджено наказом МОН від 25.07.2016р. № 876)
III рівень (відомчий)	План заходів з виконання Мінприроди та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (наказ Мінприроди від 07.09.2016р. № 334)

Окрім того, якщо стратегічний документ приймається відповідним рішенням Президента, то система імплементаційних документів збільшується – від плану заходів на рівні уряду до планів заходів на рівні окремих міністерств або органів (як у випадку Уповноваженого ВРУ з питань прав людини, див. Табл. 3), до планів заходів на рівні місцевих державних адміністрацій (на обласному та районному рівнях відповідно). Як і у випадку Стратегії реформування державного управління імплементаційні плани – це рішення окремих міністерств/відомств, в той час як імплементаційний план Уряду – це пряма норма, яка передбачена відповідним рішенням Президента України.

**Таблиця 3. Ієрархія документів на прикладі  
Національної стратегії у сфері прав людини**

<b>Ієрархія стратегічних документів</b>	<b>Назва документу (НПА, яким схвалено документ)</b>
I рівень (національний)	Національна стратегія у сфері прав людини (указ Президента від 25.09.2015р. № 591/2015)
II рівень (національний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (розпорядження КМУ від 23.11.2015р. № 1383-р)
III рівень (відомчий)	План заходів щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затверджено наказом Уповноваженого ВРУ з прав людини від 16.02.2016р. № 2/02-16)
III рівень (відомчий)	План заходів Міністерства освіти і науки з виконання плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (наказ МОН від 03.03.2016р. № 214)
4 рівень (регіональний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (розпорядження голови облдержадміністрації в Рівненській області від 21.03.2016р. № 130)

5 рівень (районний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року у Володимирецькому районі Рівненської області (розпорядження голови райдержадміністрації від 20.04.2016р. № 91)
------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**(б) Цілі і сфера дії стратегічних документів. Стратегія розвитку сфери vs стратегія діяльності міністерства/відомства?**

**Існування стратегічних та програмних документів, які регулюють сектор/галузь та одночасно діяльність (в тому числі інституційний розвиток) міністерства/відомства, вимагає узгодженості їх опрацювання та реалізації.**

Система стратегічних та програмних документів в Україні передбачає існування документів, які стосуються **розвитку сектору або галузі** (Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року<sup>9</sup>), **розвитку інституції** (як стратегічний план діяльності Міністерства фінансів України на 2016 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим) (див. Табл. 4), а також так звані **«горизонтальні» стратегії**, наприклад Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, як такі, що мають вплив на всі органи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

*Таблиця 4. Порівняння структури стратегічного плану сектору/галузі та стратегічного плану відомства*

<b>Стратегічний план розвитку сектору/галузі</b>	<b>Стратегічний план діяльності відомства</b>
Огляд сектору/галузі та аналізу поточної ситуації	Мета (місія) та цінності міністерства
Визначення стратегічних напрямів та цілей розвитку сектору/галузі	Аналіз поточної ситуації у сфері діяльності Міністерства
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	

<sup>9</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 21.12.2015 року № 547.

Розглянемо більш детально питання існування стратегії реформування сектору/галузі та стратегії реформування органу влади, який відповідає за розробку політики в зазначеному секторі.

**Чи можуть існувати паралельно ці два документи? Так, без сумніву, можуть.** Однак ключовий виклик, який стоїть перед міністерством/відомством, – узгодити стратегічні цілі/завдання цих документів, здійснювати моніторинг виконання документів (бажано, щоб це координувалося тим самим структурним підрозділом) та оперативно коригувати/вносити зміни до стратегічного плану міністерства/відомства у випадку змін у стратегії реформування певної сфери/галузі.

**Чи повинні вони існувати паралельно і виконуватися<sup>10</sup>?**

**Можуть існувати, але повинен бути чіткий алгоритм визначення їхньої доцільності/«виконуваності»** і, звичайно, забезпечення взаємозв'язку. Чим більше повноважень/сфер компетенції має міністерство, тим складнішою буде система взаємоузгодженості такого роду стратегічних та програмних документів на рівні міністерства/відомства, більше того, вони почнуть дублювати один одного.

Беручи до уваги той факт, що не всі міністерства/відомства мають схвалені стратегічні плани діяльності, неможливо зробити комплексний порівняльний аналіз структур згаданих вище документів. Однак можемо застосувати спрощений підхід (див. Табл. 5) та зробити порівняння завдань, які передбачені положеннями плану заходів Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та Стратегічного плану Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016–2017 роки.

---

<sup>10</sup> Під виконанням розуміємо реалізацію, моніторинг, внесення змін у випадку потреби, звітність.

Таблиця 5. Порівняння стратегічних пріоритетів та цілей

	<b>План заходів Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення реалізації Національної Стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року</b>	<b>Стратегічний план Уповноваженого ВРУ з прав людини (2016-2017 роки)</b>
Стратегічні пріоритети	<p>Забезпечення права на життя.</p> <p>Протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.</p> <p>Забезпечення права на приватність.</p> <p>Забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань.</p> <p>Забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах.</p> <p>Забезпечення права на працю та соціальний захист.</p> <p>Забезпечення прав дитини.</p> <p>Попередження та протидія дискримінації.</p> <p>Звільнення заручників та відновлення їхніх прав.</p>	<p>Попередження катувань і жорстокого поводження.</p> <p>Дотримання соціально-економічних прав.</p> <p>Протидія дискримінації та забезпечення гендерної рівності.</p> <p>Доступ до публічної інформації.</p> <p>Захист персональних даних.</p> <p>Дотримання прав дитини</p> <p>Захист прав ВПО.</p> <p>Захист прав мобілізованих, військовослужбовців та учасників бойових дій.</p>
Стратегічні цілі	<p>Забезпечення належних гарантій захисту права на життя та наявність правових засобів захисту і механізмів ефективного розслідування порушень права на життя.</p> <p>Створення ефективної системи протидії катуванням, створення умов для запобігання випадкам неналежного поводження, утвердження в суспільстві нетерпимості до будь-яких проявів неналежного поводження.</p> <p>Забезпечення встановлених стандартів захисту права на приватність.</p> <p>Створення можливостей для забезпечення достатнього життєвого рівня та належного соціального захисту громадян.</p> <p>Створення сприятливого середовища для виховання, навчання, розвитку дитини та ефективної системи реалізації її прав, удосконалення державного механізму забезпечення прав дитини.</p> <p>Створення ефективної системи запобігання та протидії дискримінації.</p> <p>Звільнення заручників та забезпечення їх реабілітації.</p>	<p>Забезпечення дієвого реагування на виявлені порушення та ефективне попередження порушень прав і свобод людини.</p> <p>Удосконалення законодавства, адміністративної та судової практики.</p> <p>Підвищення рівня правової культури та правових знань кожного.</p> <p>Розбудова інституційної спроможності Секретаріату Уповноваженого, у тому числі шляхом розбудови мережі регіональних офісів.</p> <p>Удосконалення міжнародних стандартів захисту прав людини в умовах конфлікту та постконфліктної ситуації.</p> <p><b>Сприяння реалізації національної стратегії у сфері прав людини.</b></p>



Навіть у межах цього спрощеного підходу видно, що стратегічні пріоритети та цілі двох документів, які визначають основу діяльності Секретаріату Уповноваженого, збігаються, ба більше, стратегічний план має окремою ціллю сприяння реалізації Національної стратегії у сфері прав людини. Хоча, без сумніву, Національна стратегія у сфері прав людини є основним інструментом для діяльності секретаріату та повинна визначати детальні завдання/заходи, які планує здійснити секретаріат та Уповноважений (і знайти своє відображення у стратегічному плані відомства).

### **(в) Розрив між стратегічним плануванням та середньостроковим бюджетуванням: як забезпечити пріоритетні завдання достатніми фінансовими ресурсами?**

Кожен документ, який готується, без сумніву, повинен мати фінансове забезпечення. Так, наприклад, Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, розроблений Мінінфраструктури (наказ від 21.12.2015 року №547), визначає, що **виконання цілей**, визначених цим Стратегічним планом, **здійснюється в межах бюджетних призначень**, передбачених на утримання Мінінфраструктури в Державному бюджеті України на відповідний календарний рік, коштів місцевих бюджетів, власних коштів операторів транспортного ринку, інших джерел, не заборонених законодавством України. Окрім того, як зазначається в документі, Мінінфраструктури в установленому порядку може запитувати технічну допомогу з боку Європейського Союзу, необхідну для забезпечення виконання цього Стратегічного плану.

В рамках підготовки Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки (розпорядження КМУ від 24.06.2016 року № 464-р), було підготовлено орієнтовний обсяг видатків на реалізацію Стратегії на період до 2020 року із щорічною розбивкою, враховуючи напрями реалізації Стратегії:

- ◆ оплата праці державних службовців згідно із Законом України «Про державну службу»;
- ◆ проведення навчання та тренінгів для державних службовців;
- ◆ залучення зовнішніх експертів та проведення фахової експертизи;
- ◆ створення та впровадження інформаційно-комунікаційних систем;
- ◆ комунікаційне супроводження реалізації цієї Стратегії.

Однак, беручи до уваги кількість відповідальних органів влади за реалізацію Стратегії та відповідного плану, принаймні в 2016 році, фінансування заходів в основному буде здійснюватися в межах існуючих бюд-

жетних асигнувань (орієнтовним кошторисом на 2016 рік передбачено видатки в сумі 205,9 млн. грн., в тому числі 139,2 млн. грн на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій).

У рамках існуючого законодавчого поля **лише один стратегічний документ підкріплений відповідними фінансовими ресурсами – державна цільова програма<sup>11</sup>**, для якої передбачена окрема структура та окремий порядок підготовки.

Так, наприклад, Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки передбачає (по відношенню до інших документів) розробку паспорту програми, де наводяться прогностичні обсяги та джерела фінансування (як на державному, так і на місцевому рівнях, а також інші джерела, не заборонені законодавством).

Хоча і у випадку державних цільових програм питання належного фінансування залишається відкритим. На початок 2015 року було схвалено 44 цільових програми, хоча реально діючими можна вважати лише на кінець 2015 року 29 програм (з-поміж іншого, 6 цільових програм не фінансувалося, три програми не містили звітів про виконання, щодо 5 цільових програм було прийнято рішення про їх припинення або перенесення терміну початку виконання). Для цілей даного аналізу головним є інше питання – виконання планових показників та фактичні обсяги фінансування відносно до планових показників, а це лише 26,2 %.

## 2.2. Інституційні виклики

### (а) Спроможність до написання стратегічних документів на рівні міністерства/відомства

**Важливий вплив на ефективну розробку та імплементацію стратегічних документів (стратегічного плану) має існування в організаційній структурі виокремленого підрозділу. Функціональні обов'язки такого структурного підрозділу (незалежно від його назви) повинні передбачати, окрім підготовки стратегічного плану відомства, координацію та участь у підготовці усіх інших стратегічних та програмних документів у сфері, за реалізацію політики в якій несе відповідальність відомство.**

---

<sup>11</sup> У 2015 році, за результатами аналізу, проведеного Міністерством економічного розвитку та торгівлі, в Україні реалізовувалося 38 державних цільових програм.

Провідну роль у виконанні стратегічного плану (як плану діяльності відомства, так і стратегічного плану розвитку сфери/галузі) відіграють структурні підрозділи, що діють у системі органу влади та відповідають за координацію підготовки, реалізації, моніторингу та звітування щодо виконання відповідного документу. Для прикладу розглянемо наявність підрозділів зі стратегічного планування в деяких міністерствах/відомствах (див. Табл. 6).

**Таблиця 6. Приклади структурних підрозділів зі стратегічного планування**

<b>Назва міністерства/відомства</b>	<b>Структурний підрозділ</b>	<b>Коментарі щодо повноважень/функцій</b>
Міністерство економічного розвитку та торгівлі України	Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування	Відповідає за питання підготовки проекту програми соціально-економічного розвитку країни, який слугує основою для складання державного бюджету. До 2014 року в структурі міністерства існував департамент реформування публічної адміністрації та управління змінами, який, серед іншого, розробляв єдині підходи до опрацювання міністерствами/відомствами стратегічних та програмних документів.
Міністерство фінансів України	—	Окремого підрозділу в організаційній структурі міністерства не існує, однак, беручи до уваги підготовлені стратегічні плани Міністерства фінансів у останні роки, провідну роль відіграє Департамент забезпечення діяльності міністра або патронатна служба міністра. Потрібно зазначити, що відповідальність за інформування громадськості щодо діяльності Міністерств, а також моніторинг реалізації стратегічних планів було покладено на патронатну службу.
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (станом на 03.11.2016)	Департамент стратегії розвитку ПЕК та інвестиційної політики	У 2015-2016 роках до затвердження нової структури в міністерстві енергетики існував Департамент стратегічного планування та європейської інтеграції, який відповідав за підготовку всіх стратегічних та програмних документів у сфері ПЕК із врахуванням зобов'язань у рамках Енергетичного Співтовариства та Угоди про асоціацію. В листопаді 2016 року було створено два окремі підрозділи, один з яких опікується стратегічним плануванням розвитку сфери.

Міністерство юстиції України	Департамент стратегічного розвитку органів юстиції	Структурний підрозділ, створений у 2016 році, за результатами проведеного функціонального обстеження. Відповідає за планування напрямів роботи міністерства та звітування про їх виконання.
------------------------------	----------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Не можна однозначно стверджувати, що наявність саме виокремленого підрозділу дозволяє на належному рівні опікуватися стратегічним плануванням, однак таке повноваження повинно бути чітко визначено на рівні міністерства/відомства та закріплено за відповідним структурним підрозділом. Незалежно від назви, до функціональних обов'язків такого підрозділу повинні бути віднесені питання забезпечення узгодженості підготовки програмних/стратегічних документів та участь у нормопроектувальній діяльності відомства.

**(б) Достатній кадровий потенціал для опрацювання/моніторингу/звітності щодо стратегічних документів на рівні міністерства/відомства.**

**Розробка стратегічних та програмних документів (в тому числі і стратегічного плану діяльності міністерства/відомства) – це не виключне повноваження або компетенція лише працівників окремого структурного підрозділу. Базовими навичками щодо здійснення аналізу політики, стратегічного планування, оцінки ефективності урядових рішень повинні володіти працівники органів влади, які обіймають посади державної служби.**

Реалізація нового закону про державну службу та розвиток інституційної спроможності працівників органів виконавчої влади<sup>12</sup> для виконання взятих на себе зобов'язань (в тому числі, в рамках виконання Угоди про асоціацію це – один із критеріїв наближення або членства), передбачає перенесення формування політики в певній сфері з урядового рівня (рівня Кабінету Міністрів/Секретаріату Кабінету Міністрів України) на рівень лінійних міністерств. Для виконання цього завдання працівники міністерств повинні володіти певними навичками/вміннями з питань стратегічного планування.

**(в) Механізм та інструменти взаємодії і контролю під час підготовки/виконання стратегічних документів у системі міністерства/відомства.**

<sup>12</sup> В рамках реалізації Стратегії реформування державного управління.

**Важливим елементом ефективності планування діяльності міністерства є внутрішня система організації підготовки/узгодження документів. У системі міністерства, незалежно від існування структурного підрозділу з питань стратегічного планування, повинна бути налагоджена взаємодія між ключовими підрозділами.**

Механізм внутрішньовідомчої координації/узгодження, без сумніву, буде охоплювати наступні підрозділи (цей перелік не є виключним і, наприклад, може включати підрозділи органів влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідного міністра):

- ◆ підрозділ забезпечення взаємодії міністра або патронатна служба **(стратегічний план міністерства – це логічне продовження політичної програми міністра (як представника відповідної політичної сили в парламенті))**;
- ◆ підрозділ зі стратегічного планування (стратегії розвитку сектору, аналізу політики в секторі тощо) як координуючий елемент, що повинен **гарантувати** під час розробки документів у певному секторі **врахування всіх інших стратегічних документів, які матимуть безпосередній або опосередкований вплив на сферу/сектор** (наприклад, Екологічну стратегію бажано розробляти із врахуванням розвитку ПЕК тощо);
- ◆ підрозділ з питань міжнародного співробітництва/європейської інтеграції як **«контролер» за дотриманням міжнародних/європейських зобов'язань** у певній сфері.

Ефективна система взаємодії буде гарантуватися лише у випадку чіткого визначення ролі кожного підрозділу – серед них немає більш чи менш важливого як для процесу планування та підготовки документів, так і для процесу моніторингу (коригування) відповідних документів.

Ну і звичайно, така взаємодія повинна супроводжуватися **певними інструментами, як-от форми моніторингу** (див. Табл. 7), **звітності** тощо (бажано в електронному форматі, особливо для комплексних документів, які можуть містити велику кількість виконавців/співвиконавців запланованих завдань).

Таблиця 7. Система моніторингу/звітності на прикладі Національної стратегії з прав людини

Ієрархія стратегічних документів	Назва документу (НПА, яким схвалено документ)	Звітність (періодичність, суб'єкт для звітування)	Відповідальний за звітування/ моніторинг на відповідному рівні
I рівень (національний)	Національна стратегія у сфері прав людини (указ Президента від 25.09.2015 р. № 591/2015)	До 1-го листопада щороку подає річний звіт	Кабінет Міністрів України
II рівень (національний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (розпорядження КМУ від 23.11.2015 р. № 1383-р)	До 1-го листопада готує річний звіт (на основі щоквартальної інформації від міністерств/інших державних органів)	Мініюст
III рівень (відомчий)	План заходів щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затверджено наказом Уповноваженого ВРУ з прав людини від 16.02.2016 р. № 2/02-16)	Щоквартально, до 5 числа місяця, що настає за звітним	Управління документального забезпечення та прийому громадян секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини
III рівень (відомчий)	План заходів МОН з виконання плану дій з реалізації Національної стратегії в сфері прав людини на період до 2020 року (наказ МОН від 03.03.2016 р. № 214)	Щоквартально, до 20 числа останнього у звітному періоді	Юридичний департамент, МОН
4 рівень (регіональний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (розпорядження голови облдержадміністрації в Рівненській області від 21.03.2016 р. № 130)	Щокварталу, до 07 числа місяця, що настає за звітним	Департамент соціального захисту, облдержадміністрації
5 рівень (районний)	План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року у Володимирецькому районі Рівненської області (розпорядження голови райдержадміністрації від 20.04.2016 р. № 91)	Щокварталу, до 01 числа місяця, що настає за звітним	Управління соціального захисту населення, РДА

Також не останнім питанням є забезпечення взаємодії з відповідними структурними підрозділами органів влади, діяльність яких спрямовується та координується відповідним міністерством. Тобто, **система взаємодії повинна торкатися не лише центрального апарату міністерства, а всієї системи міністерства.**

### 2.3. Виклики технічного характеру

**(а) Відсутність єдиного підходу до написання стратегічного плану міністерства/відомства.**

Законодавство України чітко не визначає підходів до формування документів стратегічного характеру як на рівні законів, так і на рівні підзаконних актів. Однак, як показує існуюча практика, міністерства (та інші центральні органи виконавчої влади) неодноразово протягом останніх десяти років здійснювали спроби розробляти стратегічні плани відомств та використовували при цьому різні підходи.

Як зазначалося вище, в Міністерстві економіки України існував окремий департамент, який опікувався питаннями реформи публічної адміністрації та управління змінами. В 2011 році Міністерство розробило методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними ЗУ «Про державний бюджет України» на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетних періоди, що настають за плановим<sup>13</sup>. Підготовка планів діяльності для розпорядників коштів була визначена положеннями Бюджетного кодексу, і **Міністерство економіки запропонувало (рекомендувало)** головним розпорядникам коштів використовувати певний алгоритм для підготовки планів діяльності.

Фактично, це означає, що кожне міністерство або відомство може визначати свій власний підхід (структуру, термін охоплення, механізм моніторингу та виконання тощо) до формування стратегічного плану або використовувати рекомендації міністерства економіки України.

#### **Структура плану діяльності (рекомендації Мінекономіки):**

1. Мета (міся) та цінності Міністерства.
2. Аналіз поточної ситуації у сфері діяльності Міністерства.
3. Пріоритети роботи, стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання.

<sup>13</sup> Наказ Міністерства від 06.04.2011 року № 327.

Наприклад, Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів України на 2016 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2017–2018 роки)<sup>14</sup>, є комплексним документом, який, окрім самого плану, містить кілька дуже важливих додатків, що визначають:

- ◆ зв'язок стратегічних цілей міністерства із пріоритетами розвитку країни<sup>15</sup> (див. Додаток 1);
- ◆ завдання (для кожної стратегічної цілі, визначеної в плані міністерства) та показники результату міністерства на плановий бюджетний рік із врахуванням прогнозних показників для наступних двох років (окремо потрібно зазначити, що для моніторингу досягнення визначених показників міністерство подає показник для кожного завдання за попередній рік як базовий, по відношенню до якого буде здійснюватися оцінювання) в розрізі відповідальних структурних підрозділів міністерства;
- ◆ бюджетні програми, які охоплюють встановлені стратегічним планом діяльності стратегічні цілі та завдання<sup>16</sup>.

**Подібна структура стратегічного плану використовувалася Міністерством фінансів України і в попередні періоди:** Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів на 2015 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2016–2017 роки)<sup>17</sup>, визначає таку ж місію Міністерства фінансів та шість стратегічних цілей, які зберігаються незмінними, а саме:

**Місія Міністерства фінансів України** (план на 2015 рік) полягає у фінансовому забезпеченні виконання державних функцій, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами ефективності, стійкості та прозорості в інтересах суспільства на основі виваженої бюджетної політики.

<sup>14</sup> Розміщений на сайті Мінфіну за посиланням: <http://www.minfin.gov.ua/page/plani-robit>, розроблено із врахуванням рекомендацій Міністерства економіки України.

<sup>15</sup> Пріоритети розвитку країни визначені стратегічними документами більш високого рівня, як-от Програма діяльності Уряду або Коаліційна угода.

<sup>16</sup> Однак необхідно зазначити, що бюджетні програми як елемент взаємодії стратегічного та бюджетного планування, швидше за все, подані статистично. Тобто під стратегічні цілі та завдання Міністерства підтягнуто існуючі в Міністерстві бюджетні програми, в той час як саме стратегічні цілі та завдання Міністерства повинні жорстко визначати, які саме бюджетні програми повинні забезпечувати виконання поставлених цілей/завдань.

<sup>17</sup> Затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 16.10.2014 року №1052.



(1) забезпечення стійкості, прозорості та передбачуваності бюджетної політики; (2) удосконалення системи управління державними фінансами та запровадження середньострокового бюджетного планування; (3) якісне удосконалення системи оподаткування та фінансової звітності, модернізація методології бухгалтерського обліку з урахуванням вимог міжнародних стандартів, підвищення рівня митної безпеки; (4) удосконалення системи управління державним боргом, ефективна реалізація національних інтересів на міжнародній арені та сприяння підвищенню кредитного рейтингу країни; (5) удосконалення міжбюджетних відносин; (6) якісний розвиток менеджменту Мінфіну.

Єдина відмінність між стратегічним планом на 2016 рік та на 2015 рік полягає у різному підході до визначення взаємозв'язку між стратегічними цілями відомства та урядової політики, останній пропонує також додатково механізм реалізації запропонованих цілей протягом року (див. Додаток 2).

Стратегічний план діяльності **Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини** було опрацьовано на п'ять років (на 2013–2017 роки)<sup>18</sup>, однак в січні 2016 року його було переглянуто – сьогодні цей документ охоплює дворічний проміжок часу на 2016–2017 роки. Щодо бачення, місії та цінностей, то вони залишилися незмінними, однак коригування документу відбулося шляхом перегляду стратегічних цілей та завдань на 2016–2017 роки. Також заслуговує на увагу той факт, що стратегічний план містить SWOT-аналіз секретаріату Уповноваженого (сильні сторони, слабкі сторони, загрози – загального характеру, та ті, які мають безпосередній вплив на секретаріат Уповноваженого, можливості), з якого випливають стратегічні цілі та завдання.

План діяльності **Міністерства інформаційної політики розроблявся на один рік – 2016**. Структура плану МІП має подібні елементи, **якот місія міністерства, стратегічні напрямки діяльності** (їх на 2016 рік визначено 4: розвиток інформаційного простору; створення системи державних стратегічних комунікацій; інформаційна реінтеграція країни та популяризація України та її цінностей у світі), і містить шляхи реалізації заходів за кожним із вибраних стратегічним напрямком. Потрібно зазначити, що для кожного заходу міністерством було запропоновано

<sup>18</sup> Посилання: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/161214-aw-strategichnij-plan-diyalnosti-upovnovazhenogo-verxovnoii-radi-ukraini/>.

два рівні відповідальних: політично на рівні особисто міністра або одного із заступників, або ж на рівні апарату це відповідний структурний підрозділ. Однак потрібно зазначити, що даний документ не містить жодної згадки про фінансові ресурси необхідні для виконання запланованих завдань/заходів.

На один рік також розроблявся план діяльності Головного управління державної служби<sup>19</sup> України<sup>20</sup>, який мав табличну форму. Цей документ також визначав стратегічні цілі діяльності відомства (мету) та визначав критерії виміру досягнення кожної стратегічної мети/цілі, а також передбачав зв'язок із фінансовими ресурсами та бюджетними програмами, які реалізовувалися у відповідному бюджетному році (див. Табл. 8). Окрім того, **стратегічні цілі, які визначалися відомством, були сформульовані, виходячи із основних завдань** Головного управління (наприклад, наведена стратегічна мета 1: «Підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави» пов'язана із завданням ГУДС: «А. Участь разом з іншими державними органами у формуванні та проведенні державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування»).

---

<sup>19</sup> Сьогодні це Національне агентство з питань державної служби України.

<sup>20</sup> Стратегічний план на 2006 рік затверджено наказом Голодержслужби України від 26.01.2006 року №14. Звичайно, такий документ розроблявся до існування методичних рекомендацій Міністерства економіки України, однак він наводиться тут як ще один можливий підхід до підготовки планів діяльності на рівні відомства, який НАДС частково зберіг і в 2016 році.

Таблиця 8. Витяг із Стратегічного плану ГУДС на 2006 рік

№ /№	Основні зав- дання ГУДС	Заходи/завдання програми	Завдання на 2006 рік	Виконавці	Терміни	Ресурси			Результат	
						Трудо- місткість (людино/днів) (індикативна)	Номер Бюдже- тної про- грами/ КЕКВ	Вар- тість, тис. грн.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<p><b>Мета 1. Підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави</b>  (Критерій виміру: внутрішній валовий продукт / обсяг фінансування витрат на утримання державних органів, на які поширюється дія ЗУ «Про державну службу»)</p>										
1	A	1) розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань, що належать до її компетенції	Вдосконалення діючої нормативно-правової бази з питань державної служби	Юридичне управління за участю інших структурних підрозділів	Протягом року	70 140 (пропорційно до компетенції підрозділів)			Проекти відповідних нормативно-правових актів	

У 2016 році Національне агентство з питань державної служби України запропонувало інший формат для плану своєї діяльності – на півріччя (Табл. 9).

Таблиця 9. Витяг з Плану роботи НАДС на II півріччя 2016 року<sup>21</sup>

№ з/п	Зміст заходу	Строк виконання	Головний виконавець	Результативний показник, що свідчить про виконання завдання	
				Найменування	Планове значення
1	2	3	4	5	6
1.	Забезпечити виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації»	до кінця року	Управління стратегічного планування та інформаційно-аналітичного забезпечення	Інформація про стан виконання у 2016 році плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року згідно з відповідним наказом Нацдержслужби, од.	

З наведеного аналізу можна говорити про такі спільні риси, які притаманні стратегічним документам, які регламентують діяльність міністерства/відомства.

По-перше, визначаються місія, стратегічні цілі та стратегічні завдання (для кожної із запропонованих стратегічних цілей) і міністерства/відомства відповідальні за виконання цілей/завдань (у випадку МІП запропоновано два рівня відповідальності: політичний та адміністративний).

По-друге, в плані діяльності наводяться основні програмні та стратегічні документи вищого рівня, на виконання якої розроблявся даний документ (інколи, як у випадку НАДС, навіть зазначаються документи, якими Україна брала зобов'язання перед міжнародними організаціями

<sup>21</sup> Розміщено на сайті за посиланням: <http://www.guds.gov.ua/page/plan-roboty-nacionalnogo-agentstva-ukrayiny-z-pytan-derzhavnoyi-sluzhby-na-ii-pivrichcha-2016>

у певній сфері). Рівень деталізації програмних/стратегічних документів вищого рівня відрізняється: для міністерства фінансів це програма діяльності Уряду, коаліційна Угода, Угода про асоціацію та Стратегія розвитку 2020; у випадку НАДС це і додатково стратегії розвитку певних сфер, як-от державної служби.

По-третє, чітко визначаються показники досягнення поставлених цілей – індикатори виконання завдань (порівняно з плановими показниками).

**(б). Стратегічне планування vs оперативне планування. Чи існує потреба в опрацюванні операційного (річного) плану діяльності міністерства/відомства?**

**Цикл стратегічного планування передбачає, окрім стратегічного плану діяльності (терміном не менше 3 років), розробку детальних річних планів діяльності відомств.**

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. Фактично, **річний план діяльності для міністерства X – це видозмінений «бюджетний запит»**, який дозволяє працівникам міністерства захищати перед Міністерством фінансів відповідні асигнування на бюджетний рік.

Однак за складної системи стратегічних документів виникає питання доцільності існування, наприклад, **річного плану діяльності міністерства X** (де складовою частиною, без сумніву, є інституційний розвиток апарату міністерства) та **плану реалізації Міністерством X певного стратегічного документу вищої сили на рік/кілька років** (наприклад, річний план реалізації Стратегії реформування державного управління, де також будуть відображені заходи у сфері побудови інституційної спроможності певного міністерства). Без сумніву, планування не повинно стати самоціллю, коли кількість документів різного рівня (різної правової сили, охоплення, терміну реалізації тощо) спотворює систему, перетворюючи планування/моніторинг/звітування на автоматичну «бездумну» дію працівників органів влади.

### 3. Як удосконалити процес стратегічного планування на рівні міністерства: варіанти вирішення проблеми

Зокрема, удосконалити стратегічне планування на рівні міністерств/відомств можна такими альтернативними шляхами:

*Альтернатива 1:* Схвалення комплексного законопроекту про стратегічне планування в Україні<sup>22</sup>, яким буде визначено всю систему стратегічних та програмних документів як частини процесу формування державної політики в Україні.

Потрібно зазначити, що були неодноразові спроби прийняття подібного проекту закону. Так, законопроект «Про державне стратегічне планування»<sup>23</sup> пропонував визначити правові, економічні та організаційні засади формування **цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни**, встановити загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також визначити повноваження учасників такого планування. Законопроектом передбачалося упорядкувати систему довгострокових, середньо- та короткострокових документів в Україні та вводилося поняття Плану діяльності центрального органу виконавчої влади як короткострокового документу, терміном на один рік.

Окрім зазначеного вище законопроекту, існував проект закону «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні», який, окрім іншого, передбачав запровадження стратегічних планів діяльності центральних органів виконавчої влади терміном від 3 до 5 років.

*Альтернатива 2:* Перегляд методичних рекомендацій, опрацьованих Міністерством економіки України, оновлення та схвалення їх рішенням уряду. В такий спосіб підготовка плану діяльності на рік та два наступних планових роки стане обов'язковою частиною підготовки бюджетних запитів відповідного міністерства/відомства.

Реалізація такого варіанту дозволить на рівні міністерства (головного розпорядника бюджетних коштів) поєднати плани діяльності з фінансовими ресурсами, які плануються у відповідному бюджетному році. Окрім

<sup>22</sup> Назва законопроекту умовна.

<sup>23</sup> № 9407 від 03.11.2011.

того, такий підхід дозволить чітко визначити взаємозв'язок стратегічного плану діяльності відомства та стратегічних документів більш високого рівня (шляхом побудови матриці стратегічних пріоритетів/цілей та завдань).

Однак опрацювання стратегічного плану діяльності міністерства при цьому буде відбуватися паралельно з іншими стратегічними документами в певній сфері, що може створювати дублювання документів (а також розпорошеність ресурсів та складність під час реалізації/моніторингу/звітування).

*Альтернатива 3:* Переглянути практику підготовки стратегічних документів на рівні міністерства (стратегічних планів реформування сектору та діяльності відомства) шляхом прийняття відповідного рішення Уряду. Окрім прийняття акту Уряду, необхідно опрацювати методичні рекомендації щодо підготовки стратегічного та оперативного плану міністерства/відомства та його взаємозв'язку із програмою діяльності уряду (планом діяльності уряду на відповідний рік).

Для обрання найефективнішого шляху пропонується здійснити аналіз кожної альтернативи відповідно до обраних критеріїв, які відображено у таблиці 10.

**Таблиця 10. Аналіз альтернативних шляхів удосконалення процесу стратегічного планування в Україні**

<b>Критерії/Шляхи</b>	<b>Альтернатива 1</b>	<b>Альтернатива 2</b>	<b>Альтернатива 3</b>
<b>Комплексний/фрагментарний характер</b>	Комплексний, якщо говорити про систему стратегічних документів у цілому на рівні системи державного управління	Фрагментарний	Комплексний, якщо говорити про вирішення проблеми на рівні міністерства
<b>Термін планування</b>	короткостроковий	короткостроковий	довгостроковий
<b>Швидкість прийняття рішення</b>	–	+	+
<b>Кількість державних програм, стратегій тощо</b>	велика	велика	оптимальна

Потрібно зазначити, що найкращим вирішенням існуючої проблеми є одночасне виконання трьох альтернатив відразу (звичайно, розпочати потрібно з реалізації альтернативи 1). Однак, беручи до уваги документи, які розробляються (і той факт, що їх кількість зростає, а це не завжди гарантує якість документів), пропонуємо зупинитися на реалізації альтернативи 3.

Вона не вирішить проблему, але дозволить систематизувати процес підготовки відповідних рішень на рівні Уряду і міністерств та переглянути місце такого документу, як стратегічний план міністерства/відомства.



#### 4. Пропонований підхід до вирішення проблеми.

Реалізацію запропонованої альтернативи потрібно розглядати у двох площинах.

На рівні нормативно-правових актів необхідно:

- 1) визначити поняття стратегічного документу, видів документів (довго-, середньо- та короткострокових), виключні підстави для розробки стратегічних документів у сфері або секторі;
- 2) визначити підхід до розробки стратегічного плану діяльності відомства (та потреби в розробці щорічних планів діяльності), його роль у процесі середньострокового та річного бюджетування;
- 3) уточнити поняття концепції реалізації державної політики (концепція закону, концепція державної цільової програми повинні бути збережені як елементи аналізу державної політики) на рівні Регламенту діяльності Кабінету Міністрів. Важливість цього питання (хоча воно і не розкривається в даній аналітичній записці) пов'язана з тим, що в разі схвалення концепції відповідним рішенням уряду, розробляються та схвалюються на відповідний період плани заходів щодо реалізації політики, які представляють собою не що інше, як імплементаційні документи.

На рівні методичного забезпечення:

- 1) розробити методичні рекомендації для підготовки стратегічних документів, включно із структурою кожного виду документів;
- 2) опрацювати комплексну систему моніторингу і звітності на рівні уряду для підвищення ефективності реалізації державної політики в певних сферах.

# Додаток 1

Витяг з Додатку 1

до Стратегічного плану діяльності Міністерства Фінансів України на 2016 бюджетний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2017–2018 роки)

## Взаємозв'язок стратегічних цілей із пріоритетами розвитку країни

Стратегічна ціль	Пріоритет розвитку країни	Стабілізація фінансової системи та управління державними фінансами	Децентралізація та реформа державного управління	Податкова реформа, удосконалення митного законодавства та бухгалтерського обліку	Політика міжнародної допомоги та забезпечення управління борговими зобов'язаннями
1. Забезпечення стійкості, прозорості та передбачуваності бюджетної політики					
2. Удосконалення системи управління державними фінансами та запровадження середньострокового бюджетного планування					
3. Якісне удосконалення системи оподаткування та фінансової звітності, модернізація методології бухгалтерського обліку з урахуванням вимог міжнародних стандартів, підвищення рівня митної безпеки					
4. Удосконалення системи управління державним боргом, ефективна реалізація національних інтересів на міжнародній арені та сприяння підвищенню кредитного рейтингу країни					
5. Удосконалення міжбюджетних відносин					
6. Якісний розвиток менеджменту Мінфіну України					
<b>Програмні документи</b>					
Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014					
Програма діяльності Кабінету Міністрів України (Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року №26-VIII)					
Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015)					
Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику від 21 липня 2015 року (Угода з МВФ про Механізм розширеного фінансування (EFF))					

**Директор Департаменту забезпечення діяльності Міністра (патронажна служба)**

**І. І. Юрик**

Витяг з Додатку 2  
до Стратегічного плану діяльності Міністерства Фінансів України на 2015 бюджет-  
ний рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим (2017–2018 роки)

### Взаємозв'язок стратегічних цілей із пріоритетами розвитку країни

Код напряму державної політики	Назва стратегічної цілі	Пріоритети розвитку країни	Назва нормативно-правового акта, стратегічного, програмного документа	Шляхи реалізації стратегічної цілі у плановому періоді
1	2	3	4	5
01	Ціль 1. Забезпечення стійкості, прозорості та передбачуваності бюджетної політики, оптимізація видаткової частини бюджету	Забезпечення стабілізації фінансової системи, підвищення ефективності бюджетної політики та ефективності управління державними фінансами	Закон України від 16.09.2014 №1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її іншими державами-членами, з іншої сторони», Постанова Верховної Ради України від 27.02.2014 №799-VII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами»	Забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності в короткостроковій і середньостроковій перспективі з урахуванням євроінтеграційних процесів та структурних змін у економіці України. Удосконалення системи моніторингу стійкості державних фінансів та полегшення доступу громадянськості до його результатів з урахуванням досвіду країн ЄС. Забезпечення аналітичної підтримки управління державними фінансами та підготовки і прийняття управлінських рішень. Забезпечення ефективного розвитку та діяльності державних банків та банків, капіталізованих за участю держави.



