До № 9407 від 03.11.2011
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України “Про державне стратегічне планування” (реєстр. № 9407 від 03.11.2011)

У законопроекті визначаються правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування.

У законопроекті також передбачені зміни до ряду інших законодавчих актів, положення яких пов’язані з прогнозуванням та плануванням, та пропонується визнати таким, що втратив чинність, Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.

Головне управління в цілому позитивно сприймає законодавчі ініціативи, спрямовані на врегулювання державного стратегічного планування, яке загалом можна розглядати з точки зору об’єктивної реакції на ймовірні зміни та процесу адаптації до них у перспективі з метою досягнення сформульованих цілей при мінімальних втратах.

Разом із тим, розглянувши законопроект, Головне управління вважає за доцільне висловити до його положень наступні зауваження.

1. Зауваження загального характеру

1.

Насамперед вважаємо за доцільне зауважити, що формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, має базуватися на чіткому визначенні документів державного стратегічного планування, повноважень та відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, впорядкуванні послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних державних програм, що, в кінцевому плані, має забезпечити цілісність такої системи, а отже її результативність. Ознайомлення зі змістом внесеної законодавчої ініціативи дає підстави зробити висновок, що такої мети повною мірою не досягнуто.

Виникає зауваження, зокрема, щодо терміну ***“стратегія”***. Адже Конституція України передбачає розробку загальнодержавних програм (п. 6 ст. 85).

Практично поза увагою суб’єкта права законодавчої ініціативи, а відтак поза системою документів державного стратегічного планування залишилася Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалення якої передбачено статтею 85 Конституції України. Принаймні питання порядку узгодження зазначених документів між собою за змістом та в часі у проекті не вирішуються. Так, згідно з ч. 5 ст. 5 проекту на базі, зокрема, Програми діяльності Кабінету Міністрів України розробляються документи стратегічного планування. Однак в які терміни, на який період та на підставі яких документів розробляється Програма діяльності Кабінету Міністрів України у законопроекті не визначено.

При цьому у проекті, як на нашу думку, некоректно розставлені пріоритети. Нелогічним, зокрема, виглядає є те, що Стратегія розвитку України базується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, тоді як має бути навпаки, оскільки стратегія – це, перш за все, ціль, а програма – інструмент її реалізації. До того ж термін дії стратегії може перевищувати термін дії програми

Система документів державного стратегічного планування виглядає досить переобтяженою та надмірно деталізованою, що на практиці призведе, з одного боку, до ускладнення процедур узгодження між собою документів стратегічного планування різних типів та рівнів, особливо з огляду на різні строки їх затвердження, а, з другого боку – до переобтяження органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування саме цією функцією.

Викликає сумнів законодавча пропозиція щодо затвердження Стратегії розвитку України, яка за законопроектом є основоположним документом у системі документів державного стратегічного планування, Указом Президента України (ч. 1 ст. 9 проекту).

Річ у тім, що за змістом п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм (а стратегію можна кваліфікувати як загальнодержавну програму) віднесено до повноважень Верховної Ради України.

Ця пропозиція викликає сумнів також з огляду на необхідність формування у подальшому законодавчого поля у відповідності з вимогами саме цього документу.

Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України саме укази видаються Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України (що дає підстави кваліфікувати їх як

підзаконні нормативно-правові акти), а не навпаки. Тим самим Верховна Рада України практично усувається від участі в процесі розроблення Стратегії розвитку України, що є нелогічним і необгрунтованим.

Слабкий рівень узгодження документів державного стратегічного планування (знову ж таки за змістом та у часі) має місце і з державними цільовими програмами, порядок розроблення яких регулюється Законом України “Про державні цільові програми”.

2.

У проекті залишилися неврегульованими питання корегування (внесення змін, уточнення тощо) документів державного стратегічного планування – зокрема, в частині визначення підстав, порядку такого корегування, повноважень учасників державного стратегічного планування тощо.

З цим питанням, у свою чергу, тісно пов’язане інше питання – узгодження між собою документів державного стратегічного планування, що розробляються на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу, необхідність чого логічно випливає з вимог частин 2, 3 ст. 6 проекту.

3.

У проекті поза увагою залишилося питання розроблення концепцій документів державного стратегічного планування (окрім, звичайно, державних цільових програм, відповідне питання щодо яких врегульоване у Законі України “Про державні цільові програми”).

4.

Правовий статус визначених у проекті документів державного стратегічного планування ніде не визначений, а також відсутній рівень відповідальності за невиконання та неналежне виконання цих документів.

2. До преамбули

З огляду на об’єкт, щодо якого застосовується система державного стратегічного планування, у преамбулі після слів “розвитку країни” вставити слова “окремих видів економічної діяльності і адміністративно-територіальних одиниць”.

3. До статті 1 “Визначення термінів”

1. З метою забезпечення єдиного підходу до понятійного апарату, що використовується у проекті, в п. 1 ч. 1 після слів “попиту і пропозиції товарів” та “суми усіх товарів” доцільно вставити слова “і послуг”.

2. У п. 2 ч. 1 слова “у майбутньому” доцільно виключити, оскільки в ньому вже визначено період, на який здійснюється передбачення напрямів розвитку країни, окремих видів економічної діяльності і адміністративно-територіальних одиниць. Таким, зокрема, є “прогнозний період”.

3. У визначенні поняття “державне стратегічне планування” (п. 3 ч. 1), яке позиціонується як функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв’язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку, доцільно було б, на нашу думку, змінити акценти в ієрархічній структурі складових елементів цієї функції. Логічна послідовність таких елементів мала б виглядати таким чином: цілі – напрями – пріоритети – завдання – заходи. Саме такий підхід, зокрема, реалізований при визначенні поняття “план” (п. 6 ч. 1).

Аналогічне зауваження стосується пунктів 9, 10 ч. 1 цієї ж статті, де визначаються поняття “розроблення документів державного стратегічного планування” та “стратегія”.

4. У п. 8 ч. 1 поняття “реалізація плану” визначається як “виконання завдань і заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей, цільових проміжних і кінцевих індикаторів, передбачених у документах стратегічного планування”. У даному випадку, на нашу думку, має місце невідповідність між рівнями документів – планом і документами стратегічного планування. Адже план є одним із складових системи документів державного планування. Відповідним чином цілі, напрями і пріоритети у кожному з цих рівнів документів будуть різними. Крім того, зміст поняття “реалізація плану” зводиться до реалізації саме плану, а не документів стратегічного планування загалом чи будь-яких інших таких конкретних документів. У зв’язку із цим в аналізованому пункті слова “документах стратегічного планування” доцільно замінити словом “плані”.

5. Потребує уточнення та узгодження об’єкт, щодо якого здійснюється державне стратегічне планування. У п. 2 ч. 1, зокрема, йдеться про “розвиток <u>країни</u>, окремих видів економічної діяльності <u>і</u> адміністративно-територіальних одиниць”, у п. 7 ч. 1 – про “розвиток <u>держави</u>, окремих видів економічної діяльності <u>або</u> <u>окремих</u> адміністративно-територіальних одиниць”, а в п. 10 ч. 1 – про “розвиток <u>держави</u>, <u>окремих сфер</u>, видів економічної діяльності та <u>окремих</u> адміністративно-територіальних одиниць”.

6. У статті 1 можливо доцільно було б дати повне визначення поняття “документи державного прогнозування”.

4. До статті 2 “Принципи державного стратегічного планування”

1. У п. 1 ч. 1 слова “стратегічних планів та програм” доцільно замінити словами “документів державного стратегічного планування”.

2. У п. 2 ч. 1 слова “цілями розвитку, завданнями і заходами” доцільно замінити словами “цілями і напрямами розвитку, пріоритетами, завданнями і заходами”.

5. До статті 5 “Система документів державного стратегічного планування”

1. У ч. 3 документом державного стратегічного планування на середньостроковий період (від трьох до п’яти років) визначаються державні цільові програми. З таким формулювання не можна погодитись оскільки сьогодні існують державні цільові програми на термін більший за 5 років, тому, на нашу думку, державні цільові програми варто зазначити також у переліку довгострокових прогнозних документів.

2. Частину 5, яка визначає вимоги до документів державного стратегічного планування, доцільно перенести у ст. 6 проекту, яка, власне, присвячена врегулюванню цього питання.

При цьому неясно, які саме інші документи стратегічного характеру мають враховуватися під час розроблення документів стратегічного планування.

6. До статті 7 “Забезпечення публічності та прозорості документів державного стратегічного планування”

1. У назві статті після слова “документів” слід вставити слово “державного”.

2. Частину 1 цієї статті, на нашу думку, доцільно викласти в наступній редакції:

“Документи державного стратегічного планування публікуються в офіційних друкованих виданнях та оприлюднюються на офіційних веб-сайтах учасників державного стратегічного планування в порядку та строки, що визначені Законом України “Про доступ до публічної інформації”.

2. У проекті, на нашу думку, доцільно передбачити положення, які б визначали порядок оприлюднення проектів та концепцій документів державного стратегічного планування.

7. До статті 8 “Моніторинг та оцінка результативності виконання документів державного стратегічного планування”

Виглядає незрозумілим поширення вимоги щодо проведення моніторингу та оцінки результативності виконання лише на документи державного стратегічного планування, визначені у статтях 9, 10, 12 і 15 проекту. З точки зору вимог принципу цілісності державного стратегічного планування моніторинг і оцінка результативності виконання мали б поширюватися на всі види документів державного стратегічного планування.

8. До статті 9 “Стратегія розвитку України”

1. На думку Головного управління, в цій статті варто визначити граничний термін затвердження Стратегії розвитку України, оскільки Стратегія регіонального розвитку України (ст. 10) затверджується протягом двох місяців після схвалення Стратегії розвитку України, а Стратегія розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (ст. 11) – протягом двох місяців після схвалення Стратегії регіонального розвитку України. На нашу думку, відсутність граничних термінів затвердження вищезазначених стратегій може призвести до дисбалансу у набутті ними чинності та строків виконання передбачених положень.

2. Згідно з абз. 3 ч. 1 Стратегія розвитку України затверджується Указом Президента України. На нашу думку, це положення потребує додаткової аргументації, оскільки стаття 107 Конституції України не передбачає серед повноважень Президента України затвердження будь-яких стратегічних планів.

9. До статті 10 “Стратегія регіонального розвитку України”

У зазначеній статті не визначено, яким чином має розроблятися Стратегія регіонального розвитку України у разі несхвалення Стратегії розвитку України (стаття1 9), адже вона ґрунтується на положеннях останньої. Аналогічне зауваження стосується й Стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (ст. 11).

Крім того, у ч. 1, на нашу думку, слід уточнити зміст поняття “після схвалення Стратегії розвитку України”. Адже відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 9 законопроекту проект Стратегії розвитку України схвалює Кабінет Міністрів України, затверджує ж її – Президент України, адже, як і в попередньому випадку, з цим питанням принципово пов’язані питання розроблення та прийняття стратегій нижчих рівнів: Стратегії регіонального розвитку України та Стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

10. До статті 15 “Плани розвитку державних господарських об’єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній”

В абз. 4 ч. 1 передбачається погодження з відповідним центральним органом виконавчої влади планів розвитку державних господарських об’єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній на предмет їх відповідності Плану соціально-економічного розвитку України. При цьому не визначається механізм такого погодження, його обов’язковість та дії державних господарських об’єднань у разі наявності певних розбіжностей між зазначеними документами.

11. До статті 19 “Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державного стратегічного планування”

У п. 3 ч. 1 необхідно уточнити з якою метою План соціально-економічного розвитку України та Основні напрями економічної політики подаються до Верховної Ради України.

Аналогічне зауваження стосується ч. 2 ст. 13 проекту (в частині Плану соціально-економічного розвитку України).

12. До статті 26 “Повноваження Національної академії наук України у сфері державного стратегічного планування”

У статті зазначається, що Національна академія наук України бере участь у розробленні документів стратегічного планування, проте не визначаються форми її участі в їх розробленні, в якому обсязі та на якому етапі (етапах) підготовки.

13. До розділу IУ “Прикінцеві положення”

1. Положеннями ч. 2 та п. 3 ч. 3 ст. 17 проекту, а також змінами до Бюджетного кодексу України (п. 1 ч. 3 розділу ІУ проекту) змінюється назва Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, порядок їх розроблення та терміни подання Верховній Раді України. При цьому відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, в якому визначається спеціальна процедура розгляду зазначеного документу, не вносяться.

Крім того, має місце невідповідність між термінами: у п. 3 ч. 3 ст. 17 проекту, зокрема, вживається термін "основні завдання бюджетної політики", а в змінах до Бюджетного кодексу України передбачений термін "бюджетна політика".

2. У п. 4 ч. 3 передбачається внесення змін до Закону України "Про Національний банк України". Зокрема, передбачається внесення змін до статті 9 Закону, згідно з якими Рада Національного банку розробляє Основні засади грошово-кредитної політики, публікує їх в офіційних виданнях та подає щорічно **до 15 квітня** до Верховної Ради України для інформування. Зміни до статті 24 Закону передбачають, що Основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних показниках Плану соціально-економічного розвитку України та макроекономічних оцінках Національного банку України. В той же час Головне управління звертає увагу, що План соціально-економічного розвитку України розробляється Мінекономрозвитку **до 1 травня** та схвалюється Кабінетом Міністрів України не пізніше **1 червня** (ч. 1 ст. 13 проекту). На нашу думку, така редакція статті може спричинити колізію під час застосування граничних термінів розробки вказаних документів і тому потребує уточнення.

3. Низка пропозицій проекту стосується внесення змін до окремих чинних актів законодавства щодо вилучення з них відповідних положень, в яких згадується про Державну програму соціального та економічного розвитку України. Проте перелік таких актів є неповним (див., наприклад, закони України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки", "Про страховий фонд документації України" та багато інших).

Узагальнюючий висновок: з огляду на вимоги статті 116 Регламенту Верховної Ради України законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління *В. Борденюк*

Вик.: А.М *С.Гудзинський*