До реєстр. № 9407
(друге читання)

Зауваження

до проекту Закону України
про державне стратегічне планування
(реєстраційний № 9407)

У Головному юридичному управлінні розглянуто проект закону України про державне стратегічне планування, що вноситься Комітетом з питань економічної політики на розгляд у другому читанні, та висловлюється таке.

1. Текст законопроекту підготовлено з порушенням статті 116 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою „пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу”. Всупереч цим регламентним вимогам до законопроекту включено низку положень щодо внесення змін до ряду законодавчих актів України, серед яких і Регламент Верховної Ради України.

2. Окремі положення законопроекту не узгоджуються з Конституцією України.

Відповідно до конституційних приписів повноваженнями **Верховної Ради України** є, зокрема, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (стаття 85 Конституції). **Президент України** за статтею 106 Конституції звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Проте статтею 9 проекту пропонується указом Президента України затверджувати Стратегію розвитку України – документ державного стратегічного планування, що визначає стратегічні цілі, пріоритети та напрями розвитку країни „на період не менше ніж десять років”.

Крім того, законопроект за своєю концепцією в частині запровадження „системи документів державного стратегічного планування” (таких, зокрема, як „стратегія”, „прогноз”, „план”) не відповідає

конституційним нормам, що не передбачають прийняття жодного з документів, про які йдеться у проекті. Натомість за статтею 85 Конституції затверджуються „загальнодержавні програми”, схвалюється Програма діяльності Кабінету Міністрів України, згідно з статтею 119 передбачено виконання „державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку”, а статтею 138 – „програми Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля”, що розробляються, затверджуються та реалізуються відповідно до загальнодержавних програм. Ці конституційні положення розвинуто у Законі України „Про держані цільові програми”, в якому визначено види, засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, а також повноваження органів державної влади.

3. Запропоновані проектом зміни до Бюджетного кодексу України носять точковий характер, тому їх внесення до Кодексу не усуває колізії, до якої може призвести прийняття законопроекту, зокрема щодо неузгодження із процедурами бюджетного процесу процедур розроблення, схвалення, затвердження плану соціально-економічного розвитку, інших документів державного стратегічного планування, їх виконання і контролю. Йдеться, зокрема, про доцільність узгодження положень прийнятих на відповідний плановий період Стратегії розвитку України, стратегії регіонального розвитку України, стратегії розвитку Автономної Республіки Крим та інших стратегій із положеннями статті 21 та глави 6 Бюджетного кодексу України щодо визначення напрямів бюджетної політики на відповідні планові та наступні бюджетні періоди.

Застереження щодо виникнення колізії законодавчих норм стосуються і змін до інших законів, які містяться у Прикінцевих положеннях проекту. Наприклад, у пункті 19 пропонується у змінах до Закону України „Про Кабінет Міністрів України” обмежитися лише заміною слів „загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку” словами „Плану соціально-економічного розвитку України”. Проте згідно зі статтею 20 законопроекту визначено низку повноважень Кабінету Міністрів України щодо розроблення, схвалення, прийняття, узагальнення звітів про моніторинг у сфері державного стратегічного планування. Принагідно також зазначити, що слова „загальнодержавні програми економічного та соціального розвитку”, які у пункті 19 Прикінцевих положень проекту запропоновано замінити, є також у статтях 2 та 30 цього Закону, що потребує відповідного доповнення положень проекту.

Слід також зауважити, що у разі доцільності впровадження системи „документів державного стратегічного планування” взаємоузгодження із положеннями законопроекту, за якими запроваджується прийняття та реалізація „планів соціально-економічного розвитку”, потребують законодавчі акти, які допускають існування такого нормативного акта, як „державна програма економічного і соціального розвитку”. Відтак, необхідно доповнити перелік змін, що міститься у Прикінцевих положеннях проекту, змінами і до ряду інших законів, зокрема: „Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим”, „Про регулювання містобудівної діяльності”, „Про соціальний діалог в Україні”, „Про асоціації органів місцевого самоврядування”, „Про комітети Верховної Ради України”, „Про стимулювання розвитку регіонів” тощо.

Проект містить внутрішні неузгодженості, наприклад, у статті 5 до документів державного стратегічного планування віднесено Прогноз економічного і соціального розвитку України, а також Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. У розвиток цих положень статтею 12 проекту передбачено порядок розроблення, розгляду, зміст та строки схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України. При цьому відповідного порядку розроблення та схвалення для Прогнозу Державного бюджету України проектом окремо не передбачено. А ті норми статті 21 Бюджетного кодексу України, де йдеться про складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, не повною мірою відповідають зазначеним положенням законопроекту.

Законопроект потребує суттєвого редакційного доопрацювання з метою викладення його тексту з урахуванням вимог законодавчої техніки в частині мови закону, що дозволить виключити із законопроекту такі, наприклад, формулювання щодо визначення термінів, як „сценарні умови розвитку на прогнозний період”, „взаємозв’язані завдання і заходи”, „база сценарних припущень”, „стратегія – документ, в якому визначені стратегічні цілі” тощо.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що текст законопроекту не відповідає правовій позиції Конституційного Суду України, за якою із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі

(абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005).

Відтак, проект закону про державне стратегічне планування потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням наведених зауважень і пропозицій та внесення на повторне перше читання.

Заступник Керівника
Головного управління В.Мілованов