

## ПРОПОЗИЦІЇ

Міністерства економіки України  
до проекту Закону України

**«Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо впровадження механізму оцінки прогнозних наслідків та впливу законопроекту на ключові показники економічного та соціального розвитку держави у середньостроковій перспективі»,  
внесеного народним депутатом України Гриб В. О.,  
реєстраційний номер 6165 від 11 жовтня 2021 р.  
(перше читання)**

1. Не підтримується.

2. Розглянувши проект Закону України «Про внесення змін до Закону України Про Регламент Верховної Ради України» щодо впровадження механізму оцінки прогнозних наслідків та впливу законопроекту на ключові показники економічного та соціального розвитку держави у середньостроковій перспективі» (далі – проект Закону), Мінекономіки вважає прийняття цього законопроекту передчасним і пропонує розглядати запропоновані ним новації в рамках розбудови системи державного стратегічного планування.

Позиція Мінекономіки ґрунтується на викладених нижче пропозиціях і зауваженнях до проекту Закону.

1) На основі можливих варіантів необхідно **обрати найкращу модель інституційного забезпечення виконання функції** з оцінки прогнозних наслідків та впливу законопроектів на ключові показники економічного та соціального розвитку держави у середньостроковій перспективі.

Проектом Закону пропонується покласти функції з проведення аналізу, оцінки та підготовки експертного висновку на уповноважений структурний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного і соціального розвитку, цінової політики та розвитку підприємництва і торгівлі, тобто на уповноважений структурний підрозділ Мінекономіки (в сьогоднішній системі центральних органів виконавчої влади).

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах. Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України,



ДОКУМЕНТ СЕД Мінекономіки АСКОД

Підписувач **Любченко Олексій Миколайович**  
Сертифікат [58E2D9E7F900307B0400000018233200EEF89400](#)  
Дійсний з [25.05.2021 0:00:00](#) по [24.05.2023 23:59:59](#)

Мінекономіки



3031-05/132 від 01.11.2021 16:55

цим та іншими законами України. Тому уповноваження структурного підрозділу міністерства на виконання функцій, визначених проектом Закону, належить до повноважень міністерства, а не Верховної Ради України.

Цілком підтримуючи доцільність впровадження в Україні сучасних апробованих в країнах Європейського Союзу практик оцінювання прогнозних наслідків та впливу законопроектів на ключові показники економічного та соціального розвитку держави, Мінекономіки вважає, що прийняттю проекту Закону має передувати **обрання моделі, яка має бути визначена на основі вивчення міжнародного досвіду в частині інституційного забезпечення проведення оцінки та обрання одного з можливих варіантів її запровадження в Україні, а також визначення строків впровадження обраної моделі в Україні.**

Варіанти інституційного забезпечення проведення прогнозних оцінок:

- уповноважений центральний орган виконавчої влади;
- структурний підрозділ апарату Верховної Ради України;
- визначена (або утворена) і уповноважена наукова установа;
- спеціально утворена і уповноважена незалежна інституція.

Зі свого боку Мінекономіки, ґрунтуючись на кращих практиках країн Європейського Союзу, ще у 2017 році розробило **проект Закону України «Про державне стратегічне планування»** (далі – законопроект), який серед іншого передбачав **утворення незалежного органу – Ради незалежних експертів**, до компетенції якої було запропоновано віднести:

- публічну оцінку політичних та стратегічних документів;
- надання публічних рекомендацій щодо імплементації положень політичних документів у стратегічних документах;
- оцінку результативності реформ.

Завданням Ради незалежних експертів було запропоновано визначити здійснення аналізу (експертної оцінки) можливості одночасного забезпечення стабільно низького рівня інфляції, високого рівня зайнятості, дотримання зовнішньоекономічної збалансованості та постійного економічного зростання, надання інформації щодо загроз досягненню цих цілей в процесі розгляду політичних документів та документів державного стратегічного планування, аналізу соціально-економічного розвитку України.

Під час розроблення законопроекту передбачалося, що:

- запровадження незалежного зовнішнього оцінювання політичних ініціатив і документів системи державного стратегічного планування Радою незалежних експертів дозволить забезпечити деполітизацію їх розроблення;

доповіді та оцінки Ради незалежних експертів стануть частиною економічної політики та матимуть вагомий вплив на прийняття політичних рішень.

В частині організації діяльності Ради незалежних експертів, законопроектом передбачалося, що до складу Ради незалежних експертів входить 7 членів, які призначаються на 5 років, а саме:

Верховна Рада України призначає одного представника Ради незалежних експертів шляхом прийняття відповідної постанови;

Президент України призначає одного члена Ради незалежних експертів шляхом видання відповідного указу;

Кабінет Міністрів України призначає одного члена Ради незалежних експертів шляхом видання відповідного розпорядження;

чотири представники обираються від наукового середовища шляхом проведення відкритого інтернет голосування. Їх призначення затверджується указом Президента України. Порядок проведення відкритого інтернет голосування затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розглядаючи запропоновані проектом Закону України новації щодо оцінювання прогнозних наслідків та впливу законопроектів на ключові показники економічного та соціального розвитку держави як один з елементів системи державного стратегічного планування, Мінекономіки пропонує **розглянути варіант утворення спеціальної незалежної інституції, уповноваженої на проведення оцінювання**. В подальшому, за умови підтримки ініціатив Мінекономіки щодо розбудови системи державного стратегічного планування, на таку інституцію доцільно буде покласти функції з забезпечення діяльності Ради незалежних експертів.

2) Необхідно доповнити Прикінцеві положення проекту Закону положеннями щодо **передбачення видатків для реалізації цього Закону** (відповідно до обраної моделі та строків її запровадження в Україні).

Відповідно до пояснювальної записки, реалізація проекту Закону не потребуватиме додаткового бюджетного фінансування. Натомість, для створення умов для виконання нової функції необхідним буде збільшення чисельності уповноваженого органу (враховуючи значний обсяг законопроектів) та залучення кваліфікованого персоналу (необхідною умовою буде поєднання знань економічних процесів, економетрики, програмування та навичок використання сучасних модельних апаратів), повне забезпечення необхідними технічними засобами (зокрема комп'ютерною технікою), придбання сучасного програмного забезпечення для проведення економічного моделювання та ін. Ці та інші заходи, необхідні для забезпечення виконання функції з оцінки прогнозних наслідків та

впливу законопроектів на ключові показники економічного та соціального розвитку держави у середньостроковій перспективі, вочевидь потребуватимуть передбачення відповідних видатків Державного бюджету.

3) Вважаємо за доцільне передбачити у проекті Закону **вичерпний перелік умов (випадків), за яких законопроекти не підлягають оцінці.**

Так, є законопроекти, які вочевидь не потребують проведення оцінки впливу на ключові показники економічного та соціального розвитку держави, оскільки розробляються ґрунтуючись на прогнозах економічного і соціального розвитку на трирічний період, головним координатором розроблення яких відповідно до чинного законодавства є Мінекономіки. Прикладами є проекти законів України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.

Крім того, є законопроекти, які не мають впливу на показники економічного і соціального розвитку, оскільки не змінюють умов функціонування суб'єктів економічної діяльності та (або) лише визначають завдання і повноваження окремих державних органів. Прикладом є проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань діяльності Національного банку України" (реєстр. №5850 від 17.08.2021, прийнятий Верховною Радою України 19.10.2021).

Також, відповідно до діючої процедури, всі законопроекти, суб'єктом законодавчої ініціативи за якими є Уряд, оцінюються Мінекономіки на предмет впливу їх реалізації на показники економічного і соціального розвитку. Відповідно до пункту 5 §33 Регламенту КМУ Мінекономіки під час погодження проекту акта опрацьовує його на предмет впливу реалізації акта, зокрема, на показники економічного і соціального розвитку. За результатами опрацювання Мінекономіки оформляє висновок за встановленою ним формою.

Крім того, прогнозування наслідків реалізації законопроектів на сьогодні покладається на Головне науково-експертне управління Верховної Ради України (далі – Управління). Так, відповідно до Положення про Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, затвердженого розпорядженням Верховної Ради України № 515 від 14.06.2000, основним завданням Управління є зокрема проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня і соціально-економічних та політичних наслідків їх прийняття. На виконання цих завдань Управління, зокрема здійснює:

наукову експертизу законопроектів на предмет правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини;

оцінку основних макроекономічних показників розвитку народного

господарства у її зв'язку з бюджетним і податковим законодавством, оцінку наслідків внесення змін і доповнень з цих питань;

оцінку соціально-економічних наслідків прийняття законодавчих рішень з питань розвитку окремих галузей господарства.

**4) Необхідно доповнити положення проекту Закону в частині строку надання висновку уповноваженим органом положенням про можливість подовження такого строку до двох місяців у випадках, якщо для проведення оцінювання прогностичних наслідків та впливу законопроектів на ключові показники економічного та соціального розвитку необхідно більше, ніж п'ятнадцять календарних днів.**

Проектом Закону передбачено, що уповноважений структурний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного і соціального розвитку, цінової політики та розвитку підприємництва і торгівлі здійснює аналіз, оцінку та надає свій висновок про прогностичні наслідки та вплив змін, запропонованих у законопроекті, протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня отримання від головного комітету тексту законопроекту, підготовленого до другого або повторного другого читання, висновку головного комітету та інших супровідних документів до нього.

Слід зазначити, що будь-який законопроект має свою специфіку в залежності від сфери його застосування, що потребуватиме, в окремих випадках, побудови специфічних (поза межами традиційних макромоделей) алгоритмів для проведення ряду ітерацій з прогностичних розрахунків, а також потребуватиме детального аналізу та консультацій з фахівцями відповідної сфери, що є досить трудовитратним та тривалим процесом.

**5) Необхідно виключити з проекту Закону положення щодо визначення Переліку ключових показників економічного розвитку держави, які обов'язково визначаються у висновку про прогностичний вплив законопроекту на ключові показники економічного розвитку держави.**

Затвердження на рівні закону переліку ключових показників економічного розвитку держави, які обов'язково визначаються у висновку про прогностичний вплив законопроекту, є недоцільним з наступних причин.

По-перше, кожний законопроект в залежності від його сфери застосування матиме вплив на різні сфери економіки держави та, відповідно, вплив на різні макроекономічні процеси та показники, зокрема на деякі – не матиме впливу взагалі.

По-друге, деякі показники в зазначеному переліку дублюються. Зокрема, відповідно до світової практики під показниками інфляції, зазвичай, в широкому

трактуванні маються на увазі: індекс споживчих цін, індекс цін виробників промислової продукції та дефлятор ВВП; у вузькому – це індекс споживчих цін. Тому зазначення в проекті Закону як прогнозного індексу цін виробників промислової продукції та прогнозного індексу споживчих цін, так і окремо прогнозних показників інфляції, є дублюючим.

По-третє, проектом Закону передбачено положення, згідно з яким форма та структура висновку про прогнозний вплив законопроекту на ключові показники економічного та соціального розвитку держави у середньостроковій перспективі затверджується уповноваженим органом.

**б) Проведення дискретної оцінки впливу положень законопроекту на ключові показники економічного розвитку держави вважаємо недоцільним.**

Проведення оцінки позитивного та/або негативного впливу на економіку держави кожного положення законопроекту окремо є методологічно недоцільним, оскільки зазвичай положення законопроекту несуть, окрім безпосереднього прямого впливу, також і опосередкований вплив від комплексного застосування всіх положень законопроекту, який буде втрачений при проведенні аналізу та оцінки впливу кожного положення окремо.

У разі проведення дискретної оцінки може відбутися ситуація, за якої одне положення матиме негативний вплив, який може бути нейтралізований наступним положенням цього законопроекту, який матиме позитивний вплив на економіку України з якісними перетворенням (усуненням дисбалансу) у відповідній сфері у середньостроковій та довгостроковій перспективі. При цьому сума впливів не є вірним трактуванням наслідків, оскільки в економіці існують тісні взаємозв'язки між процесами, які не можна розривати на окремі дискретні процеси і результатом буде вплив їх взаємодії, а не кожного окремо.

Таким чином, саме сукупність усіх положень законопроекту і є сценарієм, вплив якого обчислюється за допомогою використання прогнозних макроекономічних моделей, і отримані результати обчислень є комплексною оцінкою впливу від прийняття законопроекту в цілому, що відображатиме систему змін у відповідній сфері та, головне, їх вплив на економіку в цілому.

**Перший віце-прем'єр-міністр України –  
Міністр економіки України**

**Олексій ЛЮБЧЕНКО**

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.