



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6341 від 23.11.2021
Народні депутати України
В. Мокан та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності»

У проекті пропонується визначити основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, зокрема, визначити «мету, завдання, принципи, напрями, особливості формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України, гарантії участі громадян України, закордонних українців, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства у її реалізації, визначити повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері» (преамбула проекту).

Обґрунтування необхідності прийняття законодавчої новели обумовлено тим, що «за роки незалежності України питання утвердження української національної та громадянської ідентичності лише розрізнено та фрагментарно висвітлювалося у законодавстві, що врегульовує відносини у різних сферах суспільного життя», таким чином, «актуальну потребу належного врегулювання відносин у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності неможливо забезпечити без ухвалення спеціального закону» (п. 1 пояснювальної записки).

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне зазначити таке.

1. Насамперед, необхідно зазначити, що прийняття нових первинних законодавчих актів (що пропонується даним проектом) доцільно здійснювати лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недостатньо чи недосконало врегульована) існуючими нормами права. При цьому, для врегулювання такої сфери відносин має існувати потреба у прийнятті нових законодавчих норм. У запропонованому ж проекті законодавчого акту зроблена спроба охопити різномірні суспільні відносини (адміністративні, бюджетні, гуманітарні, соціально-культурні тощо),

які вже регулюються відповідними галузями права та законодавства. Такий підхід не є типовим для української системи законодавства, де застосовується принцип галузевого регулювання. На нашу думку, суспільні відносини, які пропонується врегулювати у внесеному проекті, не можуть бути предметом регулювання окремого законодавчого акту. Адже правові засади державної політики у сфері національно-патріотичного, військово-патріотичного виховання та громадянської освіти вже знайшли своє відображення, крім Конституції України, в законах України «Про основні засади молодіжної політики», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про закордонних українців», «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про визнання пластового руху та особливості державної підтримки пластового, скаутського руху», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» та інші. Крім того, питання, що порушуються у поданому проекті, є предметом низки підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: Стратегії національно-патріотичного виховання, затвердженої Указом Президента України від 18.05.2019 № 286/2019; Плану дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання на 2020-2025 роки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 932; Концепції Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1233-р; постанові Верховної Ради України «Про вшанування героїв АТО та вдосконалення національно-патріотичного виховання дітей та молоді» від 12.05.2015 № 373-VIII та ін.

Актуальні напрями державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності та відповідні заходи щодо її здійснення, на нашу думку, мають визначатись у відповідних державних програмах та стратегіях. При цьому, Головне управління звертає увагу на необхідності *розмежування* законів, як нормативно-правових актів вищої сили, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення *загальнообов'язкових* правил поведінки суб'єктів цих відносин, від інших документів програмного чи концептуального характеру, яким властивий *ненормативний* характер.

2. Викликає зауваження понятійно-термінологічний апарат проекту.

2.1. На сьогодні, в соціо-гуманітарних науках відсутнє єдине усталене поняття *національної ідентичності*, оскільки існують різні погляди й підходи, об'єктивні та суб'єктивні фактори.¹ Так само, відсутній єдиний науковий підхід у визначенні поняття *громадянської ідентичності*, яке має міждисциплінарний характер (зокрема, філософії, соціології, політології, психології та педагогіки) і є аналогічним поняттю *національної ідентичності* у тих випадках, «коли остання розглядається в межах парадигми стосовно нації як співгромадянства, спільноти,

¹ URL: <http://www.golos.com.ua/article/350002>

організованих за державно-політичною ознакою»². Тому пропозиція унормувати в законі поняття «української національної ідентичності» та «української громадянської ідентичності» є досить дискусійною. Адже запропоновані формулювання термінів «українська громадянська ідентичність – стійке усвідомлення громадянином України, закордонним українцем свого політико-правового зв'язку з Україною, українським народом та громадянським суспільством» (абз. 17 ч. 1 ст. 1 проекту) та «українська національна ідентичність – стійке усвідомлення особою належності до української нації як самобутньої спільноти, об'єднаної назвою, символами, географічним та етносоціальним походженням, історичною пам'яттю, комплексом духовно-культурних цінностей, у тому числі українською мовою і народними традиціями» (абз. 18 ч. 1 ст. 1 проекту) не відповідають принципу правової визначеності. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абз. 6 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017); «юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним) ... Юридична визначеність – це передовсім недвозначність» (п. 10 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 14.07.2021 № 1-р/2021).

Так само, на нашу думку не відповідають принципу правової визначеності положення проекту, якими визначаються такі поняття, як: «громадянська стійкість – здатність особи виявляти свою національну та громадянську ідентичність у повсякденному житті та зберігати її в умовах негативних зовнішніх впливів» (абз. 4 ч. 1 ст. 1), «оборонна свідомість – свідоме сприйняття та готовність громадян до захисту...» (абз. 13 ч. 1 ст. 1), «проект у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності – сукупність дій та/або засобів з метою створення продукту, блага чи послуги, спрямованих на реалізацію завдань державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності ...» (абз. 14 ч. 1 ст. 1), «фахівець у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності – найманий працівник або особа ..., що здобули компетенцію за напрямами національно-патріотичного, військово-патріотичного виховання та/або громадянської освіти, функціональні обов'язки яких включають питання утвердження української національної та громадянської ідентичності» (абз. 19 ч. 1 ст. 1).

2.2. В абз. 3 ч. 1 ст. 1 проекту запроваджується термін «волонтер сфери утвердження української національної та громадянської ідентичності (далі – волонтер)», який визначається як «особа, яка здійснює волонтерську діяльність за напрямом утвердження української національної та громадянської ідентичності». Визначення цього терміна, на нашу думку, не містить сутнісних ознак або конкретних особливостей, за допомогою яких розкривається його

² URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=31975

зміст, а тому бути волонтером у *сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності* може бути будь-яка особа.

Одночасно з цим, відповідно до ч. 2 ст. 1 проекту, термін «волонтер» пропонується вживати у значенні, наведеному в Законі України «Про волонтерську діяльність», що певним чином суперечить пропонованому у проекті визначенню терміна *«волонтер сфери утвердження української національної та громадянської ідентичності»*.

2.3. В абз. 9 ч. 1 ст. 1 проекту пропонується визначити термін *«інститути громадянського суспільства – неприбуткові організації, що діють відповідно до законодавства України»*. Відповідна дефініція, на нашу думку, охоплює занадто широке коло суб'єктів, що на практиці не сприятиме належній правовій визначеності зазначеного терміну. Адже під ним розуміють: суб'єктів, які в процесі свої діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на утвердження громадянського суспільства; інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України; узагальнюючу назву для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо³.

Крім того, наприклад, відповідно до абз. 2 п. 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, термін «інститути громадянського суспільства» розуміється як: громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

2.4. Вбачається зайвим окремо визначати поняття «військово-патріотичне виховання» (абз. 2 ч. 1 ст. 1 проекту), «громадсько-патріотичне виховання» (абз. 7 ч. 1 ст. 1 проекту) та «духовно-моральне виховання» (абз. 8 ч. 1 ст. 1 проекту), оскільки ці поняття, на нашу думку, є складовими «національно-патріотичного виховання», про що, наприклад, зазначається у Стратегії національно-патріотичного виховання, затвердженій Указом Президента України від 18.05.2019 № 286/2019.

3. Можливість аналізу юридичного змісту положень проекту ускладнена тим, що у його тексті використано нетипову для написання законів й іншу термінологію, а деякі його положення мають неконкретно визначений зміст, подекуди, суб'єктивного характеру. Зазначене стосується визначення у ст. 6 проекту *ціннісних орієнтирів утвердження української національної та громадянської ідентичності*, серед яких *основними суспільно-державними (національними) цінностями України* пропонується визначити «*соборність*»,

³ URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126

«самобутність», «волю», «гідність». Зауважимо, що зазначені поняття є морально-філософськими та соціо-психологічними категоріями.

Так само, положення ст. 12 проекту, якими визначені *показники ключових індикаторів ефективності* реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, носять суб'єктивно-оціночний характер і не наділені правовим змістом, адже не вбачається можливим з'ясувати обсяг таких *показників*, як: «збільшення кількості громадян, які пишуться своїм українським походженням та громадянством» (п. 1 ч. 2 ст. 12), «розширення сфер застосування української мови» (п. 8 ч. 2 ст. 12), «підвищення серед громадян України та закордонних українців рівня знань про видатних особистостей українського державотворення, визначних діячів культури, спортсменів, військових, підприємців та інших визначних представників українського народу» (п. 14 ч. 2 ст. 12) та інші.

4. Частина положень проекту за формою і змістом є деклараціями намірів і не мають змістовно завершеного вигляду. Виходячи з цього, у разі прийняття даного проекту вони матимуть формальний характер і чітко встановити факт їх недотримання (або недостатнього дотримання) тими чи іншими суб'єктами буде доволі складно.

4.1. Наприклад, аналіз тексту проекту не дає можливості для визначення однозначного юридичного змісту таких приписів, якими до основних завдань державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності віднесено: «формування у громадян України, у тому числі дітей та молоді *активної громадянської позиції* на основі поваги до прав людини, духовних цінностей українського народу, національної самобутності» (п. 1 ч. 2 ст. 4 проекту); «формування та збереження української національної ідентичності у громадян України, які належать до української нації, закордонних українців» (п. 2 ч. 2 ст. 4 проекту); «формування *готовності громадян до виконання конституційного обов'язку* щодо захисту незалежності та територіальної цілісності України» (п. 7 ч. 2 ст. 4 проекту).

Зауваження аналогічного змісту можна висловити й до інших формулювань, що зустрічаються в положеннях проекту, як, наприклад: «побудову *процвітаючої демократичної національної держави*» (п. 1 ч. 3 ст. 6), «ментально обумовленому художньо-мистецькому світосприйнятті, *національно прийнятних способів спілкування, діяльності, поведінки*» (п. 2 ч. 1 ст. 6), «проявом волі українського народу є *героїка боротьби за незалежність України, прагнення до самостійності, невпинний пошук шляхів досягнення свободи*» (п. 3 ч. 3 ст. 6), «усвідомлення *власної ваги та громадянського обов'язку*» (п. 4 ч. 3 ст. 6), «формування та утвердження в суспільстві *патріотичної свідомості, любові до України*» (п. 1 ч. 4 ст. 9), «формування лідерських компетентностей, *особистої психологічної та духовної стійкості, проактивної життєвої позиції та усвідомленої громадянської відповідальності*» (п. 3 ч. 5 ст. 9), «збільшення кількості громадян, які пишуться своїм українським походженням та громадянством» (п. 1 ч. 2 ст. 12), «формування національного мовно-культурного простору на основі ... *стійкості його ціннісної основи до зовнішніх впливів*» (п. 1 ч. 1 ст. 23).

Значна частина й інших положень проекту не має нормативно-правового характеру і за змістом та формою викладення виглядає завданнями, гаслами, констатаціями тощо. Наприклад: «метою державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності є досягнення єдності в українському суспільстві на основі *дотримання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, шляхом подолання суперечностей соціокультурного, мовного, регіонального чи міжрегіонального та характеру*» (ч. 1 ст. 4 проекту), «державна політика у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності реалізується шляхом здійснення комплексу заходів з *національно-патріотичного виховання, військово-патріотичного виховання та громадянської освіти, регулювання відносин у сфері співпраці із закордонними українцями з питань утвердження української громадянської ідентичності, виконання інших вимог цього Закону*» (абз. 2 ч. 1 ст. 5 проекту), «утвердження української національної та громадянської ідентичності базується на *суспільно-державних (національних) цінностях України*» (ч. 1 ст. 6 проекту), «*суспільно-державні (національні) цінності України є концептуальною основою та консолідуючими чинниками утвердження української національної та громадянської ідентичності, фундаментом для гармонізації інтересів людини, забезпечення стабільності в суспільстві та сталого розвитку держави*» (ч. 2 ст. 6 проекту), «метою національно-патріотичного виховання є *формування та утвердження української національної та громадянської ідентичності, оборонної свідомості, громадянської стійкості на основі суспільно-державних (національних) цінностей України, соціальної активності та відповідальності, готовності до дієвого виконання громадянського і конституційного обов'язку із захисту національних інтересів, державної незалежності і територіальної цілісності України*» (ч. 1 ст. 9 проекту), «державна політика у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності *реалізується фахівцями та волонтерами у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності*» (ч. 1 ст. 26 проекту). Аналогічне зауваження стосується положень ч. 3 ст. 6, ч. 5 ст. 7, ч. 2 ст. 9, ч. 4 ст. 11, ч. 1 ст. 12, п.п. 4 та 5 ст. 22, ч. 2 ст. 26 проекту.

4.2. Так само складно встановити зміст, обсяг і характер запропонованих повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки: «*організація реалізації у взаємодії з іншими суб'єктами відносин у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності практичних компонентів громадянської освіти шляхом залучення учасників освітнього процесу до прийняття органами державної влади суспільно важливих рішень*» (п. 7 ч. 3 ст. 18 проекту), «*участь у створенні онлайн-інструментів утвердження української національної та громадянської ідентичності в межах компетенції, поширення інформації про них у системі закладів освіти*» (п. 8 ч. 3 ст. 18 проекту); «*участь у реалізації заходів та проектів з технічної творчості та інновацій, стимулювання участі в такій діяльності здобувачів освіти*» (п. 9 ч. 3 ст. 18 проекту).

5. Державна політика формування національної ідентичності громадян є процесом складним, багатограним та довготривалим, і, на нашу думку, не може реалізуватися завдяки створенню універсального органу. Проте проектом пропонується вирішити питання створення та врегулювання діяльності Національної комісії з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності (далі – Національна комісія). Згідно з положеннями проекту Національна комісія «є *центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом* ...», «є постійно діючим державним колегіальним органом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України», «особливості спеціального статусу Національної комісії обумовлюються покладанням на неї специфічних і унікальних завдань та повноважень з метою узгодження інтересів та оперативної координації дій усіх суб'єктів відносин у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, уніфікації підходів та механізмів реалізації державної політики у цій сфері, централізованого оцінювання її ефективності», «метою діяльності Національної комісії є забезпечення збалансованості, системності та ефективності державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, належної координації її реалізації та оцінювання результативності, дотримання інших вимог цього Закону» (ч.ч. 1-4 ст. 14). Пропонується передбачити, що «Голова та члени Національної комісії призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону та Закону України «Про державну службу»» (ч. 2 ст. 15).

Отже, ці та інші приписи проекту, які встановлюють правовий статус, повноваження Національної комісії та її працівників, свідчать про те, що йдеться про закріплення у законі обов'язку створення та функціонування нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. При розгляді наведених положень проекту Головне управління виходить з того, що під державними органами, які мають спеціальний статус, розуміються органи, створення яких прямо (або опосередковано) передбачено в Конституції України та які формально не віднесені до жодної з «гілок» єдиної державної влади та яким притаманні певні особливості формування їх правового статусу. За змістом ст. 85 Конституції України до таких державних органів можна віднести: Національний банк України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, Службу безпеки України, Центральну виборчу комісію. У сфері виконавчої влади до таких органів належать Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України, створення яких також передбачено Конституцією України. Особливе становище в системі суб'єктів владних повноважень займає прокуратура, діяльність якої передбачена у ст. 131-1 Конституції України. При цьому, Конституція України, як відомо, не передбачає існування в державному механізмі (апараті) інших державних органів зі спеціальним статусом, у тому числі, у сфері виконавчої влади.

Натомість, останніми роками в Україні набула поширення практика створення нових державних органів «зі спеціальним статусом» шляхом

прийняття спеціальних законодавчих актів про їх діяльність. А Законом України від 19.10.2021 № 1810-IX внесені зміни до ч. 1 ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими «інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону».

Однак необхідно враховувати, що питання здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, забезпечення проведення політики у сферах освіти, науки і культури належать до конституційних повноважень Уряду (п.п. 1 та 3 ст. 116 Конституції України). При цьому, за своїм конституційно-правовим статусом Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), який «утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (п. 9-1 ст. 116 Конституції України). Виходячи з наведених конституційних норм, здійснення державної політики в тій чи іншій сфері, організація виконання законів шляхом вирішення питання про появу нового центрального органу виконавчої влади є конституційним повноваженням Уряду, реалізація якого має здійснюватись за його волевиявленням, а не за волевиявленням парламенту, закріпленим у приписах законодавчого акту. Крім того, належність державного органу до системи виконавчої влади обумовлює його підпорядкованість Уряду, а його діяльність підлягає регулюванню нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Винятки у правовому статусі та діяльності органів виконавчої влади та деяких інших державних органів встановлюються, як вже зазначалось, конституційними нормами.

З огляду на наведене, вбачається, що запропонована у проекті ідея створення в обхід конституційного механізму (тобто, шляхом прийняття закону) чергового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом має ознаки втручання в конституційну компетенцію Уряду та не узгоджується із закріпленим у ст. 6 Конституції України принципом поділу державної влади України на законодавчу, виконавчу та судову.

6. У ч. 4 ст. 16 проекту пропонується передбачити, що «у разі розгляду на засіданні Національної комісії питань, що належать до компетенції інших державних органів, органів місцевого самоврядування, до участі в такому засіданні обов'язково запрошуються представники відповідних органів з правом дорадчого голосу». Звертаємо увагу, що така форма взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень наразі не передбачена Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», а тому порядок реалізації зазначеного припису виглядає незрозумілим.

7. У проекті передбачено утворення Кабінетом Міністрів України *Координаційної ради з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності*, до складу якої входитимуть представники суб'єктів, що здійснюють державне регулювання у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, а також представники інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та сил

безпеки і оборони (за згодою). Положення про Координаційну раду з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 18 проекту).

Під Координаційною радою з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності в ч. 1 ст. 1 проекту пропонується розуміти *«постійно діючий консультативно-дорадчий орган, утворений при Кабінеті Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевому органі виконавчої влади, що бере участь в оцінюванні ефективності державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності та сприяє координації діяльності суб'єктів відносин у зазначеній сфері на відповідній території»*. Однак відповідно до ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вирішення питання про утворення тимчасових, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів для здійснення своїх повноважень *є компетенцією Уряду*, а тому відповідні положення проекту не можуть бути підтримані.

Принагідно зазначимо, що наразі чинним законодавством України передбачено функціонування Міжвідомчої комісії з питань національно-патріотичного виховання, утворення якої схвалено постановою Уряду від 22.07.2015 № 524.

8. У проекті передбачається створення та функціонування мережі організацій (центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності – далі центри), на яких покладатиметься *«реалізація проектів у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, спрямованих на національно-патріотичне виховання, військово-патріотичне виховання та громадянську освіту»* (ст. 25).

У цьому зв'язку слід зазначити, що наразі відповідно до Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2021 № 673, вже передбачено створення і забезпечення функціонування, на базі діючої мережі закладів, центрів національно-патріотичного виховання. Тобто, у проекті, по суті, пропонується закріпити вимогу про обов'язкове функціонування відповідної мережі закладів, що викликає сумніви. Адже, хоча наразі робота таких центрів використовується у механізмі держави, але доцільність їх існування, на наш погляд, має визначатись засновниками, виходячи з їх матеріальної, фінансової та організаційної спроможності. Натомість, чітке визначення на законодавчому рівні правил про те, що відповідна діяльність може здійснюватись лише у формі створення відповідних центрів, обмежує вибір форм і методів здійснення такої діяльності суб'єктами відповідних відносин, з чим не можна погодитись. Зокрема, це стосується органів місцевого самоврядування, які, виходячи зі змісту п. 1 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР), *повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління*.

Тим більше, що організаційно-правовий статус вказаних центрів викладений у проекті досить суперечливо. Наприклад, згідно з ч. 5 ст. 25 проекту «статус, організаційно-правова форма центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності визначаються їх засновниками», проте водночас передбачається, що «питання функціонування центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності визначаються *Типовим положенням* про центри утвердження української національної та громадянської ідентичності, *що затверджується Кабінетом Міністрів України*» (ч. 5 ст. 25).

9. Проектом передбачається, що пріоритети державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності визначатимуться у *Стратегії* утвердження української національної та громадянської ідентичності, *яка затверджуватиметься Президентом України* (ч. 3 ст. 4). Аналогічний припис міститься в п. 1 ч. 1 ст. 18 проекту, відповідно до якого Президент України «за поданням Кабінету Міністрів України затверджує Стратегію утвердження української національної та громадянської ідентичності». У свою чергу, Кабінет Міністрів України вноситиме на розгляд Президента України проект Стратегії утвердження української національної та громадянської ідентичності (п. 1 ч. 2 ст. 18).

По-перше, Конституція України не оперує таким терміном як «стратегія», а передбачає розробку загальнодержавних програм (п. 6 ст. 85).

По-друге, викликає сумнів законодавча пропозиція щодо затвердження Стратегії утвердження української національної та громадянської ідентичності, яка, за проектом, вочевидь, є основоположним стратегічним документом у системі державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності (ч. 1 ст. 7 проекту), Указом Президента України (ч. 3 ст. 4 проекту). Адже за змістом п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм (а передбачену у проекті 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 утвердження української національної та громадянської ідентичності, що є нелогічним і необґрунтованим.

Крім того, пропозиції проекту про покладення на Президента України повноваження затверджувати Стратегію утвердження української національної та громадянської ідентичності за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 4 проекту), на нашу думку, не узгоджуються з Конституцією України в частині того, що повноваження Президента України визначаються виключно у

Конституції України і їх обсяг не може розширюватись шляхом прийняття звичайних законів. Такий характер компетенції Глави держави відображений у п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, за змістом якого Президент України здійснює також інші (крім повноважень, визначених ч. 1 цієї статті) повноваження, визначені Конституцією України.

Конституційним Судом України щодо обсягу повноважень Глави держави в Україні сформульована чітка позиція⁴, суть якої полягає у тому, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливлює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки).

Також зазначимо, що, з огляду на відсутність конкретизації щодо порядку виконання та реалізації вказаних актів, учасників, строків та відповідальності за їх невиконання, носять невизначний характер й інші акти, передбачені в проекті: державні цільові, регіональні та місцеві програми з утвердження української національної та громадянської ідентичності; плани заходів з утвердження української національної та громадянської ідентичності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 7).

10. Викликають зауваження приписи проекту стосовно повноважень органів місцевого самоврядування. Так, проектом передбачається до повноважень місцевих органів виконавчої влади та *органів місцевого самоврядування* у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності віднести, зокрема, такі: «1) забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності; 2) розроблення, затвердження та реалізація регіональних та місцевих програм у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності з урахуванням положень Стратегії утвердження української національної та громадянської ідентичності та Державної цільової програми з утвердження української національної та громадянської ідентичності; 3) забезпечення формування, оптимізації та розвитку інфраструктури з утвердження української національної та громадянської ідентичності; 4) сприяння створенню та діяльності центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності, забезпечення діяльності таких центрів, що належать до комунальної форми власності ...» та інші (ч. 1 ст. 19 проекту). При цьому, у ч. 3 ст. 28 проекту передбачається, що «органи державної влади, органи місцевого самоврядування при формуванні відповідних бюджетів передбачають видатки на реалізацію державних, регіональних та місцевих програм з утвердження української національної та громадянської ідентичності».

Крім того, змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується додатково наділити власними (самоврядними) повноваженнями органи сільських, селищних, міських рад щодо сприяння

⁴ п. 2 Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 № 7-рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v007p710-03#Text>

утвердженню української національної та громадянської ідентичності, створення умов для національно-патріотичного, військово-патріотичного виховання та громадянської освіти (пп. 1 п. 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні» положення проекту).

У цьому зв'язку, по-перше, викликає заперечення, що повноваження органів місцевого самоврядування змішані з повноваженнями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та викладені в одній статті. Цей підхід не враховує правової природи органів місцевого самоврядування як децентралізованої системи органів публічної влади на місцях.

А, по-друге, не є достатньо зрозумілим, які саме заходи, дії тощо мають вживати органи місцевого самоврядування в контексті «сприяння» утвердженню української національної та громадянської ідентичності та «створення умов» для національно-патріотичного, військово-патріотичного виховання та громадянської освіти, що не узгоджується з принципом правової визначеності та викликатиме труднощі у праворозумінні та правозастосуванні.

11. Викликають зауваження положення проекту, що стосуються сфери освіти.

11.1. Положеннями проекту пропонується врегулювати питання *громадянської освіти* (абз. 3 ч. 1 ст. 1, ст. 11, ч. 3 ст. 14). Щодо зазначеної пропозиції зауважимо, що правові основи громадянської освіти в Україні вже визначені в Законі України «Про освіту» (ч. 5 ст. 5), Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки (затверджено Указом Президента України від 27.09.2021 № 487/2021), а Концепція розвитку громадянської освіти в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 710-р; далі – Концепція) розкриває ціннісні орієнтири громадянської освіти, її мету і завдання, громадянські компетентності, принципи реалізації Концепції, систему громадянської освіти, дає визначення поняття громадянської освіти у цьому контексті.

Зокрема, Закон України «Про освіту» визначає, що держава створює *умови для здобуття громадянської освіти*, спрямованої на формування компетентностей, пов'язаних з реалізацією особою своїх прав і обов'язків як члена суспільства, усвідомленням цінностей громадянського (вільного демократичного) суспільства, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина (ч. 5 ст. 5). Утім, приписами освітніх законів громадянська освіта не визначена самостійною формою освіти і не входить до структури освіти, її складників та рівнів освіти, не охоплює всі види освіти (як пропонується в ч. 3 ст. 11 проекту), а згідно з Концепцією розуміється як навчання та громадянське виховання на основі національних та загальнолюдських цінностей. Тому пропозиція визначити «*особливості*» такої освіти не в освітньому законодавстві є сумнівною. Крім того, положення ст. 11 проекту не розкривають саме *особливостей* громадянської освіти, а, подекуди, не враховують важливі освітні складові. Так, до переліку складових, через які здійснюється формування та

розвиток громадянських компетентностей громадянської освіти (ч. 2 ст. 11 проекту), не включено «виховний процес», як невід'ємну складову всього освітнього процесу.

11.2. Запропоновані проектом доповнення до освітніх законів мають фрагментарно-ситуативний характер і комплексно *не вирішують питання громадянської освіти*, зокрема, не пропонують механізму їх реалізації. Зазначене повною мірою стосується доповнення новим п. 1-1 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту», яким пропонується визначити, що державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах «сприяння утвердженню української національної та громадянської ідентичності, вихованню патріотизму, формуванню оборонної свідомості». Те саме стосується доповнення абз. 11 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про освіту», яким до ключових компетентностей повної загальної середньої освіти пропонується включити «патріотизм». Принагідно зазначимо, що на сьогодні в освітній процес достатньо інтегрована громадянська освіта, адже загальноосвітні навчальні заклади на базі розроблених навчальних програм здійснюють викладання курсу «Громадянська освіта».

11.3. У ч. 1 ст. 29 проекту пропонується визначити, що «науково-методичне забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, здійснюють суб'єкти, що здійснюють державне регулювання в зазначеній сфері, відповідно до повноважень, визначених цим Законом, спільно з Національною академією наук України, Національною академією педагогічних наук України та у взаємодії з відповідними інститутами громадянського суспільства». Звертаємо увагу, що обране формулювання «науково-методичне забезпечення» належить до сфери освіти і науки та застосовується в освітньому законодавстві. Так, згідно з ч. 1 ст. 75 Закону України «Про освіту» *наукове і методичне забезпечення освіти здійснюють центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук України, органи із забезпечення якості освіти, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти, академічні, галузеві науково-дослідні інститути, заклади освіти, інші науково-методичні та методичні установи у взаємодії з відповідними підприємствами, творчими спілками, асоціаціями, товариствами, громадськими об'єднаннями, у тому числі, фаховими організаціями (професійними асоціаціями), об'єднаннями роботодавців, незалежними установами оцінювання та забезпечення якості освіти*. Вочевидь, питання науково-методичного забезпечення у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності доцільно розглядати у контексті громадянської освіти.

12. Одним із напрямів військово-патріотичного виховання визначається «формування оборонної свідомості» (п. 1 ч. 2 ст. 10 проекту).

Відповідно до визначення, наведеного в абз. 13 ч. 1 ст. 1 проекту, «оборонна свідомість – свідоме сприйняття та готовність громадянина до захисту незалежності і територіальної цілісності України, конституційних засад державного ладу, національних інтересів та суспільно-державних (національних) цінностей України».

Проте у проекті одночасно зазначається, що: 1) формування оборонної свідомості є метою національно-патріотичного виховання (абз. 12 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 9); 2) формування «оборонної свідомості» відноситься до основних завдань державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності (ч. 2 ст. 4); 3) здійснення заходів з формування оборонної свідомості та громадянської стійкості є одним із заходів національно-патріотичного виховання (ч. 3 ст. 9); 4) формування у громадян «оборонної свідомості» входить до сфери повноважень: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», органів управління у сфері освіти (п. 7 ч. 4, п. 5 ч. 6 ст. 18, п. 2 ч. 2 ст. 21).

На наш погляд, одночасне віднесення формування «оборонної свідомості» до різних складових державної політики (національно-патріотичного виховання та військово-патріотичного виховання (п.п. 1, 2 ч. 2 ст. 8 проекту), а також до наведених вище напрямів, мети, завдань, заходів та повноважень різних державних органів ускладнює розуміння суті цього терміну та подальше виконання і реалізацію відповідних приписів проекту.

13. Відповідно до преамбули проекту та супровідних документів до нього «визначення основних засад державної політики у сфері *утвердження української національної та громадянської ідентичності*» є однією із складових національної безпеки України. Натомість, проектом змін до тексту Закону України «Про національну безпеку України» не пропонується.

14. Потребують уточнення приписи ст. 30 проекту – «Міжнародне співробітництво у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» в частині узгодження їх з чинним законодавством України та міжнародно-правовими зобов'язаннями України.

У ч. 2 ст. 30 проекту йдеться про те, що *«органи державної влади сприяють міжнародному співробітництву з питань національно-патріотичного, військово-патріотичного виховання та громадянської освіти, зокрема шляхом укладення відповідних міжнародних договорів»*. А в ч. 3 цієї ж статті пропонується встановити, що *«Національна комісія, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування мають право укладати договори про співробітництво»*. У цьому зв'язку вважаємо доцільним зазначити таке.

Нечітко зрозумілими є зміст та форма «договорів про співробітництво», правом на укладення яких наділятимуться, у тому числі, *органи місцевого самоврядування*. В чинному законодавстві України під договором про співробітництво розуміється «договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його

фінансування» (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»). Суб'єктами такого співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють таке співробітництво через сільські, селищні та міські ради (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»).

Водночас, чинним законодавством України передбачена така форма міждержавного співробітництва, як *транскордонне* співробітництво, під яким розуміються «спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством» (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво»). Відповідно до цього Закону територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України мають право укласти угоди про транскордонне співробітництво з відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва (абз. 8 ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво»). Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України: укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання; дотримуються зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво; утворюють органи транскордонного співробітництва; приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань та ін. (ст. 7 Закону України «Про транскордонне співробітництво»).

Крім того, виходячи зі змісту ст. 3 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980, до якої Україна приєдналась 14.07.1993, «Договірні Сторони ... заохочують будь-які ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями. Вони можуть, якщо визнають за доцільне, враховувати типові міждержавні двосторонні або багатосторонні угоди, розроблені у Раді Європи і спрямовані на сприяння співробітництву між територіальними общинами та властями».

Отже, з огляду на зазначене вище, приписи проекту потребують уточнення в частині того, про які саме договори про співробітництво, що укладатимуться органами місцевого самоврядування, йдеться.

15. У ч. 2 ст. 31 проекту передбачається, що «особи, які здійснюють незаконний вплив на виконання функцій і повноважень Національною комісією, її посадовими особами, несуть адміністративну та кримінальну відповідальність відповідно до закону». На наш погляд, вказана норма проекту є зайвою, оскільки повністю охоплюється приписами ч. 1 цієї статті про те, що «особи, винні у порушенні законодавства про утвердження української національної та громадянської ідентичності, несуть відповідальність згідно із законом».

Крім того, звертаємо увагу, що чинне кримінальне законодавство України та законодавство України про адміністративні правопорушення не передбачає відповідальності за «здійснення незаконного впливу на виконання функцій і повноважень Національною комісією». При цьому, зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення у проекті відсутні.

16. У проекті пропонується врегулювати деякі питання фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, щодо яких зауважимо таке.

16.1. Положення ч. 6 ст. 14 проекту, згідно з якою Національна комісія має «рахунки, у тому числі в іноземній валюті, відкриті у державних банках для залучення небюджетних коштів на цілі реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності», не узгоджується із вимогами чинного законодавства. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» «органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, ... в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України». Аналогічне, по суті, застереження міститься і в ч. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України, якою не передбачено виключень для центральних органів виконавчої влади, до яких належить і вказана Комісія.

Принагідно також зазначимо, що виглядає недоцільним дублювання в тексті положень щодо того, що «Національна ... має ... рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів», яке є загальною вимогою та передбачено, зокрема, ч. 2 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

16.2. Положення ч. 10, п. 1 ч. 11 ст. 25 проекту щодо фінансового забезпечення центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності, їх права на отримання цільового бюджетного фінансування на реалізацію заходів державних цільових, регіональних та місцевих програм, виконавцями яких їх визначено, на наш погляд, коректніше викладати у ст. 28 проекту, яка і регулює питання фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності.

16.3. Виглядає некоректною назва ст. 28 проекту – «Організаційно-правові засади та джерела фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності», оскільки визначає суто питання фінансового забезпечення політики у відповідній сфері і не врегульовує жодних «організаційно-правових засад». Також врегулювання означеного питання не передбачено і назвою розділу IV проекту, до якого входить зазначена стаття.

16.4. Положення абз. 1 ч. 1 ст. 28 проекту, згідно з яким «обсяг коштів державного бюджету, що спрямовується на реалізацію державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності,

щороку визначається в Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік», видається зайвим з огляду на припис ч. 2 ст. 95 Конституції України, згідно з якою «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносупільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків».

16.5. Реалізація пропозицій проекту може призвести до додаткових видатків державного та місцевих бюджетів, зокрема, на фінансування діяльності Національної комісії, реалізацію повноважень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування у відповідній сфері, створення та функціонування центрів утвердження української національної та громадянської ідентичності тощо. Водночас, до проекту, всупереч вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, не надано належного фінансово-економічного обґрунтування з відповідними розрахунками.

Зауважимо, що у пояснювальній записці до проекту лише вказується (без надання відповідних розрахунків), що «прийняття цього законопроекту не потребуватиме збільшення видатків державного бюджету, оскільки фінансування забезпечення діяльності Національної комісії з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності буде відбуватися за рахунок скорочення фінансування інших центральних органів виконавчої влади» (п. 5).

Звертаємо також увагу, що згідно з п. 1 розділу VII проекту «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік після його опублікування». Слід взяти до уваги, що відповідно до ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України «закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим».

17. Частину 2 ст. 12 Закону України «Про рекламу» пропонується викласти у новій редакції, де передбачити виключення для підрозділів сил безпеки чи оборони, що беруть участь в організації заходів з військово-патріотичного виховання, у разі, коли вони виступають рекламодавцем соціальної реклами, яка містить посилення на конкретний товар та/або його виробника.

Враховуючи правову природу сил безпеки і оборони та їх повноваження у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності, які пропонується визначити у ст. 20 проекту, недостатньо зрозуміло, соціальну рекламу яких саме товарів та/або його виробників можуть розміщувати підрозділи сил безпеки чи оборони, що беруть участь в організації заходів з військово-патріотичного виховання. Зважаючи на правову невизначеність цієї норми, включення її до Закону України «Про рекламу» є сумнівною.

18. Проект потребує техніко-юридичного корегування.

Наприклад, деяким положенням проекту бракує уніфікованого вживання термінології. Зокрема, у проекті вживаються формулювання «україномовний культурний продукт (ч. 5 ст. 9), «культурний продукт» (п. 10 ч. 2 ст. 12),

«україномовний культурно-інформаційний продукт» (п. 2 ч. 1 ст. 23), що не сприяє однозначному розумінню їх правового змісту та належного застосування на практиці.

Крім того, проект містить дві статті з номером «8», що потребує корегування.

Перший заступник керівника
Головного управління

С. Гудзинський

Вик.: М. Лубська, О. Мірошніченко, О. Петриченко,
В. Грицак, Н. Лебедь, Н. Пархоменко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Гудзинський Сергій Олексійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000002D3B28007F209A00
Дійсний до: 08.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/387555 від 13.12.2021



756216