



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. № 3718 від 23.06.2020
Народні депутати України
О. Санченко та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про основні засади молодіжної політики»

У законопроекті пропонується визначити мету, завдання, основні засади, напрями та механізми реалізації молодіжної політики в Україні, гарантії участі молоді у її формуванні та реалізації, особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань (преамбула проекту).

За змістом пояснювальної записки до проекту Закону, його прийняття «сприятиме використанню в Україні кращого досвіду країн Європейського Союзу у молодіжній сфері, розширити міжнародні молодіжні зв'язки, підвищити рівень національної та міжнародної мобільності молоді, залученні молоді до процесу ухвалення рішень, позитивно вплине на соціалізацію та інтеграцію молоді у суспільні процеси, дозволить подолати найскладніші етапи життя молодої людини, забезпечити інституційну підтримку молодіжних та дитячих громадських об'єднань, інших суб'єктів молодіжної роботи» (п. 6).

За результатами розгляду законопроекту у стислий термін Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Відповідно до ст. 434 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Сторони погодилися тісно співпрацювати у галузі молодіжної політики та неформальної освіти для молоді, що спрямовано на: а) сприяння інтеграції молоді в суспільство загалом, заохочуючи її активну громадянську позицію та ініціативність; б) сприяння молоді в отриманні знань, навичок та професійних умінь поза освітньою системою, зокрема шляхом волонтерства, та визнання цінності такого досвіду; с) активізацію співробітництва з третіми країнами; д) розвиток співробітництва між молодіжними організаціями в Україні, Євросоюзі та його державах-членах; е) популяризацію здорового способу життя, з особливим акцентом на молодь. Зазначені положення Угоди

про асоціацію стимулюють подальший розвиток законодавства України в галузі молодіжної політики.

Разом з тим, необхідно зазначити, що прийняття нових первинних законодавчих актів 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.

Аналіз положень законопроекту дає підстави стверджувати, що суспільні відносини, які пропонується врегулювати у ньому, вже значною мірою регулюються Конституцією України, законами України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про охорону дитинства», іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, які діють у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, благодійної діяльності, громадських об'єднань.

Актуальні ж напрями державної молодіжної політики 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. Зокрема, у ст. 85 Конституції України окремо сказано про повноваження Верховної Ради України щодо «прийняття законів» (п. 3 ч. 1) та про «затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля» (п. 6 ч. 1).

2. Поділяючи думку суб'єктів законодавчої ініціативи щодо необхідності оновлення законодавства, яке врегульовує відповідні суспільні відносини, разом з тим, зазначимо, що у поданому законопроекті присутні декларативні та публіцистичні положення, які не наповнені конкретним нормативним змістом та не встановлюють конкретних прав і обов'язків учасників відповідних суспільних відносин (наприклад ст.ст. 14, 17-23 тощо), що не узгоджується з природою закону як нормативно-правового акту. За таких умов є підстави вважати, що частина положень проекту Закону не відповідає конституційному принципу верховенства права (у частині забезпечення правової визначеності, ясності і недвозначності норм, як складових цього принципу).

3. У проекті Закону пропонується визначити правовий статус мережі органів, які наділятимуться повноваженнями в сфері молодіжної політики.

3.1. У ст. 7 проекту передбачено *утворення Національної ради з питань молоді, як консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України,*

що утворюється з метою вироблення узгодженої позиції щодо пріоритетів молодіжної політики, налагодження взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань її розвитку та реалізації, а порядок формування та діяльності Національної ради з питань молоді визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням цього Закону.

Однак за загальним правилом, завданням законів України є регулювання суспільних відносин, а не утворення державних організацій. Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що питання, які пропонується врегулювати у законопроекті, відносяться до сфери відання органів виконавчої влади, а не Верховної Ради України.

Виходячи зі змісту 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.

3.2. У ст. 6 проекту передбачено утворення *молодіжних рад*, як консультативно-дорадчих органів, що *можуть* утворюватися при представницькому та виконавчому органах Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування з метою залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях.

У положеннях ст. 16 проекту передбачається утворення та функціонування всеукраїнського, регіональних та місцевих *«молодіжних центрів»*, при цьому, правова природа зазначених утворень є абсолютно різною, а напрямки їх діяльності визначаються досить загальною.

Щодо вищезазначеного варто враховувати, що відповідно до ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 (ратифіковано Законом України від 15.07.1997 №452/97) (далі – Хартія) органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб, а тому положення проекту стосовно утворення молодіжних рад «при органах місцевого самоврядування» викликають сумніви. Крім того, виходячи зі змісту п. 2 ст. 9 Хартії обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати повноваженням, передбаченим Конституцією або законом. Однак у проекті передбачається доповнення переліку власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування новими, додатковими повноваженнями щодо створення молодіжних центрів та здійснення управління їх діяльністю, але не пропонується приписів щодо ресурсного забезпечення зазначених повноважень.

Також звертаємо увагу на те, що відповідно до ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вирішення питань про утворення державних підприємств, установ та організацій належить до компетенції Уряду і не може вирішуватись на законодавчому рівні. Отже, приписи законопроекту, якими

прямо передбачається необхідність створення всеукраїнського молодіжного центру, по суті, є втручанням у компетенцію Кабінету Міністрів України.

Це ж зауваження стосується створення державної установи *Українського молодіжного фонду* у вигляді юридичної особи публічного права, уповноваженого *Кабінетом Міністрів України* здійснювати підтримку проектів у сфері молодіжної політики (ч. 1 ст. 24). У законопроекті також пропонується встановити завдання цього фонду, види його діяльності, органи управління тощо.

3.3. Варто зазначити, що створення та наділення повноваженнями щодо здійснення державної молодіжної політики широкої мережі державних, місцевих, громадських та інших органів, статус та засади діяльності яких пропонується визначити цим законопроектом, може призвести до значних бюджетних витрат, дублювання завдань та конкуренції повноважень відповідних органів на практиці. З огляду на зазначене, варто переглянути доцільність створення та функціонування зазначеної мережі закладів, установ та організацій у сфері впровадження молодіжної політики.

4. У п. 12 ч. 2 ст. 8 проекту пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію молодіжної політики *розробляє та затверджує порядок та умови делегування органами виконавчої влади молодіжним та дитячим громадським об'єднанням повноважень щодо реалізації місцевих та регіональних програм (проектів, заходів) з питань молодіжної політики, залучення їх до виконання соціальних замовлень для місцевих потреб*. Крім того, в п. 5 ч. 1 ст. 9 проекту передбачено, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень сприяють створенню та забезпечують підтримку діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань, інших суб'єктів молодіжної роботи, в тому числі шляхом їх залучення до виконання соціальних замовлень для місцевих потреб, *делегування їм повноважень щодо реалізації місцевих та регіональних програм (проектів, заходів) у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію молодіжної політики*.

Вважаємо, що положення за якими органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть делегувати *повноваження* громадським об'єднанням і організаціям не є достатньо обґрунтованим, адже об'єднання громадян не можуть здійснювати владних повноважень. Тому форми їх участі у реалізації державної молодіжної політики потребують уточнення.

5. До недоліків законопроекту слід віднести наявність у ньому положень, що адресовані державі (наприклад: «держава у пріоритетному порядку сприяє створенню умов для: ...» (ч. 3 ст. 3), «держава забезпечує працевдатній молоді надання першого робочого місця ...» (ч. 1 ст. 23), «держава гарантує надання дотації для працевлаштування безробітних молодих громадян ...» (ч. 2 ст. 23), «держава гарантує надання роботи за фахом на період не менше трьох років молодим спеціалістам ...» (ч. 5 ст. 23), «держава сприяє міжнародному

співробітництву у сфері молодіжної політики ...» (ч. 2 ст. 27)). Подібні формулювання притаманні здебільшого нормам Конституції України, а не законам України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому. Конституція України є актом установчої влади народу, а закон – актом органу законодавчої влади, який є складовою частиною (елементом) державного механізму, під яким у широкому значенні розуміють систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які держава забезпечує здійснення своїх функцій та завдань. Тому відповідні приписи повинні адресуватися не державі, а конкретним органам державної влади, які є відповідальними за їх виконання.

6. У дефініції терміну «молодь – молоді особи» (п. 13 ч. 1 ст. 1 проекту) пропонується *знижити офіційний вік цієї групи осіб з 35 до 29 років*. На наш погляд, зазначена вище пропозиція призведе до звуження кола людей, на яких поширюються пільги (наприклад, отримання пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти та ін.) та право бути членом молодіжних громадських об'єднань. При розгляді цього питання слід враховувати, що Всесвітня організація охорони здоров'я офіційно переглянула вікові норми. Так, відповідно до вікової класифікації ВООЗ молодий вік тепер починається у 25, а закінчується у 44 і тільки тоді починається середній вік, який, в свою чергу, закінчується у 60 і тільки тоді починається похилий. Варто також зазначити, що 25-35 років – це час, коли люди активно створюють сім'ї і мають потребу в отриманні житла.

Відповідне зауваження стосується і пропонованих змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», який доповнюється новою ст. 30 (пп. 3 п. 3 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Окрім того, зазначені пропозиції не узгоджуються з положенням п. 5 ч. 1 ст. 1 проекту, відповідно до якого «молода сім'я» визначається як сім'я, вік членів якої не перевищує 35 років.

7. У розділі VII проекту пропонується врегулювати деякі питання фінансового забезпечення молодіжної політики та, зокрема, діяльності *Українського молодіжного фонду* (далі – Фонд), який є «державною установою – юридичною особою публічного права, уповноваженою Кабінетом Міністрів України здійснювати підтримку проектів у сфері молодіжної політики» (ч. 1 ст. 24 проекту). З приводу відповідних пропозицій проекту зауважимо таке.

7.1. Насамперед звертаємо увагу на те, що пропоновані у ст. 25 проекту положення щодо фінансового забезпечення молодіжної політики виглядають у цілому зайвими, адже стосуються або джерел формування коштів Фонду та напрямів їх використання (ч. 2), які слід викладати у ст. 26 проекту, або за своїм змістом не несуть додаткового нормативного навантаження, оскільки повторюють загальні положення бюджетного (ч. 1) та іншого законодавства (ч.ч. 3-5), що, у тому числі, призводить до дублювання законодавчих норм.

7.2. Припис п. 1 ч. 3 ст. 26 проекту, відповідно до якого кошти Фонду використовуються, зокрема, виключно для «підтримки проектів та інституційної підтримки молодіжних та дитячих громадських об'єднань, інших суб'єктів молодіжної роботи у встановленому законом порядку, в тому числі на умовах співфінансування, що здійснюється на договірних засадах», має загальний характер, оскільки не містить конкретних напрямів використання коштів, що може призвести до їх нецільового використання. Зокрема, такий підхід не дозволяє диференціювати, які заходи, програми, проекти в системі забезпечення молодіжної політики здійснюються в загальному порядку фінансування, а які за рахунок Фонду. Це стосується фінансування напрямів, які визначені, наприклад, у ст.ст. 21-23, 25 проекту. Зауважимо, що, наприклад, фінансування заходів, викладених у ч. 2 ст. 25 проекту, за змістом норми, на наш погляд, мають здійснюватися саме Фондом.

8. Припис ч. 3 ст. 23 проекту, за яким «органи місцевого самоврядування можуть встановлювати індивідуальні *пільгові ставки місцевих податків та зборів* для фізичних осіб – підприємців з числа молоді та підприємств, пільгові ставки податку на прибуток для підприємств, у яких понад 40 відсотків загальної чисельності працівників, працюючих на умовах повної зайнятості, становить молодь», не узгоджується з вимогами Податкового кодексу України (далі – ПК), за якими «будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства» (п. 7.3 ст. 7). Підпунктом 4.1.11 п. 4.1 ст. 4 ПК закріплений єдиний підхід до встановлення податків та зборів, який полягає у визначенні на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку. При цьому, елементи податку, визначені у п. 7.1 ст. 7 ПК, підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно цим Кодексом (п. 7.4 ст. 7 ПК).

Зауваження аналогічного змісту стосується п. 8 ч. 1 ст. 9, ч. 3 ст. 18, ч. 3 ст. 25 проекту.

9. У ст. 10 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», який пропонується визнати таким, що втратив чинність, закріплюються державні гарантії забезпечення житлових прав молоді. Так, зокрема, в ч.ч. 4 та 5 цієї статті зазначається, що молоді сім'ї та молоді громадяни можуть одержувати за рахунок бюджетних коштів пільгові довгострокові державні кредити на будівництво і придбання жилих будинків і квартир, на оплату вступних пайових внесків при вступі до молодіжних житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів, а також на обзаведення домашнім господарством. Молодь, яка переселяється у трудонедостатні сільські населені пункти, а також місцева молодь, зайнята в сільському господарстві, переробних, обслуговуючих галузях агропромислового комплексу, соціальній сфері цих населених пунктів,

забезпечується житлом і господарськими будівлями за рахунок Державного бюджету України.

Натомість у поданому законопроекті не передбачається альтернативних положень щодо сприяння у забезпеченні молоді житлом, а тільки визначаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері (ст.ст. 9, 17).

На думку Головного управління, це не узгоджується з ч. 3 ст. 22 Конституції України, відповідно до якої «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

10. Викликає зауваження *понятійно-термінологічний апарат законопроекту*.

У законопроекті зустрічаються терміни, зміст яких є недостатньо визначеним та юридично недосконалим. Так, вживаються словосполучення, які потребують роз'яснення (наприклад: «панельних дискусій» (п. 2 ч. 2 ст. 5), «адвокаційних кампаній» (п. 3 ч. 2 ст. 5), «талановита молодь» (ст. 22).

Також у проекті містяться формулювання, яким бракує юридичної визначеності та однозначності сприйняття, й, які не є властивими для текстів законів (наприклад: «питань, що прямо чи опосередковано стосуються інтересів молоді» (п. 5 ч. 2 ст. 5), «до яких, зокрема, але не виключно, належать» (ч. 1 ст. 13), «молодіжної роботи зокрема та молодіжної політики загалом», «як правило, пов'язана з ...» (ч. 1 ст. 14), «всебічно сприяють ...» (ч. 3 ст. 14), «молодіжна робота переважно здійснюється ...» (ч. 1 ст. 15), «сприяють організації змістовного дозвілля ...» (ч. 1 ст. 19), «створення сприятливих умов ...» (п. 4 ч. 5 ст. 24), «незалежний і прозорий окремий облік ...» (ч. 1 ст. 26) тощо).

Відповідно до позиції Конституційного Суду України вживання в законі таких виразів не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України), а також конституційним принципам рівності і справедливості, з яких 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 (див. п. 5.4. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005).

11. Використання в проекті Закону слова «можуть» в контексті повноважень органів державної влади (п. 8 ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 18, ч. 3 ст. 19, ч. 3 ст. 21, ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 23 та ін.) суперечить принципу законності діяльності органів публічної влади, закріпленого у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визначено, що за межами компетенції, визначеної Конституцією України та законодавством, тобто, на власний

розсуд, органи публічної влади діяти не можуть. З іншого боку, з конституційного припису випливає, що компетенція, форми і методи діяльності органів публічної влади мають бути закріплені в чинному законодавстві. Це є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян від свавілля посадових осіб. Такі положення не відповідають принципу правової визначеності закону, який передбачає, що закон повинен бути сформульований таким чином, щоб кожний суб'єкт його застосування міг чітко усвідомити свої права і обов'язки у сфері, що ним регулюються.

12. Зауваження викликають пропозиції, викладені у розділі XI проекту Закону *«Прикінцеві та перехідні положення»*.

12.1. *Щодо внесення змін та доповнень до Основ законодавства про загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – Основи) та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (далі – Закон).*

У проекті для працевлаштування безробітних молодих громадян передбачається надавати роботодавцю дотацію (зміни до ст. 25 Основ та запропонована нова ст. 30 Закону), можливості та обсяги якої визначаються правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, виходячи з його фінансового стану, проте загальний обсяг її не може бути менше за 50 відсотків фактично здійснених витрат на заробітну плату прийнятих за направленням державної служби зайнятості молодих громадян віком до 29 років включно (ч. 2 запропонованої нової ст. 30 Закону), а порядок надання роботодавцю дотації для працевлаштування безробітних молодих громадян, у тому числі, на перше робоче місце, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення, за погодженням з правлінням Фонду.

Проведений з приводу наведеної пропозиції аналіз законодавчих положень, що регулюють відносини у цій сфері, дозволяє зазначити про необхідність уточнення умов надання коштів на вказані цілі.

По-перше, звертаємо увагу на те, що усі випадки надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття визначені у ч. 2 ст. 7 Закону. До них наразі включено: «надання роботодавцям, які працевлаштовують громадян, зазначених у частині першій статті 14 Закону України «Про зайнятість населення», компенсації відповідно до ст. 26 Закону України «Про зайнятість населення»; «надання роботодавцям – суб'єктам малого підприємництва, які працевлаштовують безробітних, компенсації відповідно до ст. 27 Закону України «Про зайнятість населення»; «здійснення заходів сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб відповідно до ст. 24-1 Закону України «Про зайнятість населення» (серед останніх – *компенсація витрат роботодавця на оплату праці* (але не вище середнього рівня заробітної плати, що склався у відповідному регіоні за минулий місяць) за працевлаштування зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо

переміщених осіб на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше шести календарних місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази).

Тому можливість здійснення запропонованої дотації повинна бути передбачена у цій статті Закону. При цьому, більш прийнятним було б застосування однакової термінології до схожих за змістом понять і вживати вже закріплене у Законі формулювання «компенсація» витрат на заробітну плату працевлаштованих осіб.

По-друге, як вбачається зі змісту ст. 7 Закону надання встановлених у ній компенсацій має відбуватися у відповідності із зазначеними у ній положеннями Закону України «Про зайнятість населення». З огляду на це вважаємо більш виваженим було б дотримуватися вже встановленого механізму правового регулювання і включити детальні умови надання коштів у вказаному випадку у норми Закону України «Про зайнятість населення».

По-третє, застереження викликає відсутність чітких підстав (критеріїв) виплат такої «дотації» і оперування такими недостатньо визначеними формулюваннями як: «може надавати», «не вище за середній рівень у галузях національної економіки відповідної області», «виходячи з фінансового стану Фонду».

У проекті пропонується порядок надання роботодавцю дотації для працевлаштування безробітних молодих громадян встановлювати центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення, за погодженням з правлінням Фонду. Однак вважаємо, що головні критерії надання коштів повинні бути врегульовані на рівні Закону, як це вже передбачено принаймні у нормах щодо виплати інших видів компенсацій у ст.ст 24-1, 26, 27 Закону України «Про зайнятість населення» (термін виплати, умови припинення і повернення та ін.).

Крім цього, доцільно визначити послідовність пріоритетних категорій молодих осіб для стимулювання їх працевлаштування шляхом покриття витрат на оплату їх праці (оскільки їх можливість залежатиме від фінансового стану Фонду).

12.2. У законопроекті пропонується внести зміни до ст. 20 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» (пп. 4 п. 3 розділу XI), якими встановити право бібліотек «створювати молодіжні центри, організовувати роботу молодіжних просторів, залучати суб'єктів молодіжної роботи до здійснення молодіжної роботи на базі бібліотек».

Звертаємо увагу на те, що згідно зі ст. 1 цього Закону «бібліотека – інформаційний, культурний, освітній заклад (установа, організація) або структурний підрозділ, що має упорядкований фонд документів, доступ до інших джерел інформації та головним завданням якого є забезпечення інформаційних, науково-дослідних, освітніх, культурних та інших потреб користувачів бібліотеки» (абз. 2 ч. 1).

Іншими словами, бібліотека – це, насамперед, один з виробників інформаційних продуктів і послуг, основними завданнями якої є збирання, упорядкування, зберігання знань та інформації на всіх можливих носіях і з різноманітних джерел та каналів інформації. Разом з тим, бібліотека виступає і як центр культурного спілкування та дозвілля. Відповідно до цього Закону бібліотеки мають право самостійно «здійснювати іншу діяльність, спрямовану на виконання статутних завдань, яка не суперечить законам» (абз. 11 ч. 1 ст. 20).

Однак, на нашу думку, право створювати молодіжні центри певним чином виходить за межі визначених у цьому Законі функціональних обов'язків бібліотек та їх основного спрямування.

Додаткового обґрунтування потребує положення, за змістом якого «громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у фінансуванні *та реалізації* програм розвитку бібліотечної справи ...» (ст. 25 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» в редакції проекту), оскільки в зазначеному контексті слово «реалізація» має досить широке значення і його можна тлумачити довільно.

12.3. Юридично невизначеними та ненаповненими конкретним правовим змістом виглядають слова «забезпечення *змістовного та якісного* дозвілля дітей та молоді», що містяться у новому абз. 17 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про культуру» (пп. 6 п. 3 розділу XI).

12.4. У проекті, шляхом внесення змін до ст. 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (пп. 10 п. 3 розділу XI), пропонується надати право на отримання в оренду державного та комунального майна, що не міститься в Переліку першого типу, без проведення аукціону, молодіжним та дитячим громадським об'єднанням, що *протягом останніх двох років*, що передують року звернення, *співпрацюють з органами державної влади та/або органами місцевого самоврядування* щодо виконання державних, регіональних, міських та інших програм у сфері молодіжної політики, а також молодіжним центрам, що є неприбутковими установами *державної та комунальної форми власності*.

Виходячи з вимог ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка передбачає рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, виглядає за доцільне розповсюдити право отримання в оренду державного та комунального майна без проведення аукціону на молодіжні центри, які є неприбутковими установами, усіх форм власності. Це впливає також із норм ст.ст. 1 та 16 проекту, згідно із якими суб'єктами молодіжної роботи є фізичні та юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, *форми власності* та підпорядкування, що здійснюють молодіжну роботу, а місцеві молодіжні центри можуть бути засновані на засадах державно-приватного партнерства (корпоративний центр), причому статус корпоративного має місцевий центр, заснований кількома суб'єктами *різних форм власності* на засадах державно-приватного партнерства, особливості управління яким визначаються засновницьким договором і статутом.

12.5. Положення законопроекту, згідно з яким Кабінету Міністрів України дається доручення «протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом» (п. 4 розділу XI) не відповідає вимогам ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої, «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

13. У пояснювальній записці до проекту зазначається, що його реалізація не потребує додаткових видатків із Державного бюджету України (п. 5). Водночас з огляду на приписи законопроекту щодо бюджетного забезпечення відповідних видатків, у супровідних до проекту документах доцільно було б надати належне обґрунтування того, що фінансування зазначених видатків може здійснюватися у повному обсязі у межах фінансування (у тому числі, планового), визначеного на відповідні цілі законом про Державний бюджет України. У цьому зв'язку також вбачається доцільним здійснення детального аналізу ефективності бюджетного фінансування й реалізації чинних програм та заходів у сфері формування молодіжної політики, наведення інформації щодо стану поточного фінансування відповідних заходів з місцевих бюджетів, з інших, не заборонених законом, джерел, а також прогнозних (розрахункових) оцінок фінансування відповідних заходів за визначеними у проекті напрямками.

Вважаємо за необхідне окремо звернути увагу на те, що прийняття законопроекту, що передбачає кардинальний перегляд діючої системи молодіжної політики, потребує попереднього обговорення і висвітлення позицій всіх зацікавлених сторін, в першу чергу, Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства молоді та спорту України.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Грицак, І. Бондур, О. Карпенко, О. Мірошніченко, С. Бортнік, Н. Лебедь, Є. Гришко, Н. Пархоменко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/90043 від 30.06.2020



124414