



До реєстр. № 2075 від 05.09.2019 р.
Н.д. України І. Крулько та ін.

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

№ 16/3-519/2075(174639)

"01" 10 2019 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження стандартів Ради Європи для молодіжних центрів і децентралізації роботи з молоддю)»
(реєстр. № 2075 від 05.09.2019 р.)

У законопроекті шляхом внесення змін до законів України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» пропонується надати можливість органам місцевого самоврядування у межах власних (самоврядних) повноважень створювати молодіжні центри, які б здійснювали інформаційно-ресурсне забезпечення та взаємодію державних, комунальних органів, установ, громадських об'єднань, благодійних організацій щодо реалізації державної політики у сфері молоді. Також у проекті визначаються повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері молоді, фізичної культури та спорту, та врегульовуються питання міжнародного співробітництва у сфері молоді.

Як зазначається у п. 6 пояснювальної записки до законопроекту, його прийняття «дасть можливість запровадити стандарти Ради Європи для молодіжних центрів передбачених у переглянутій Європейській хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті, а також Знаком якості для молодіжних центрів Ради Європи, поліпшити взаємодію молоді та держави, активізувати громадські молодіжні ініціативи та посилити захист молоді».

Головне науково-експертне управління, розглянувши поданий законопроект, висловлює щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Викликає сумнів пропозиція створення таких суб'єктів державного управління у сфері молодіжної політики, як «молодіжні центри» та їх функціонування паралельно із вже передбаченими чинним законодавством «центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді» та «молодіжними центрами праці». До того ж, правовий статус молодіжних центрів не визначено належним чином, що не відповідає принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може

забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці.

Також відповідна пропозиція потребуватиме належного фінансово-економічного обґрунтування, адже створення відповідних установ з передбачається за рахунок бюджетних коштів.

2. Викликають зауваження положення нової статті 6¹ Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», відповідно до яких «питання утворення, функціонування, *фінансування*, напрямів діяльності та ліквідації молодіжних центрів визначаються Типовим положеннями про молодіжні центри, що затверджується Кабінетом Міністрів України» (ч. 3). Разом з тим, запропонований порядок фінансування молодіжних центрів суперечить нормам частини другої статті 95 Конституції України, відповідно до якої виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносупільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

3. Редакція частини першої нової статті 6¹ Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», відповідно до якої «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування *можуть* утворювати в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, молодіжні центри, а також реорганізовувати та ліквідовувати зазначені центри», дещо суперечить принципу законності діяльності органів публічної влади, закріпленого у частині другій статті 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».

Крім того, перебуває поза межами принципу правової визначеності словосполучення «у разі виявлення *грубих* порушень» (ч. 5 статті 6¹ Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»).

4. Проектом передбачається надання органам місцевого самоврядування додаткових повноважень щодо створення молодіжних центрів та управління ними. Вказані новели викликають низку запитань та сумніви у їх обґрунтованості, а саме:

4.1. Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Цим положенням, по суті, поглинається пропозиція, вміщена до запропонованого нового п. 33³ цієї ж ч. 1 ст. 26 щодо утворення молодіжних центрів (пп. 1 п. 2 розділу I проекту). А пропозиція щодо вирішення виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад питання призначення і звільнення

керівників молодіжних центрів суперечить положенню п. 10 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів, здійснює сільський, селищний, міський голова.

Не є новими і запропоновані у п. 2 ч. 1 нової ст. 32¹ цього ж Закону повноваження виконавчих органів відповідних місцевих рад щодо здійснення управління молодіжними центрами, сприяння та контролю їх діяльності, адже такі повноваження фактично вже передбачені у пп. 1 та пп. 8 п. «а» ч. 1 ст. 32, ст. 29 вказаного Закону.

З огляду на наведене раціональність запропонованих змін виглядає досить сумнівною. У пояснювальній записці до законопроекту вказується на необхідність вирішення питання належної координації та взаємодії державних та комунальних установ, неурядових організацій відповідної сфери. Однак це класичні управлінські функції, для виконання яких і призначені органи виконавчої влади, місцевого самоврядування і їх ефективне здійснення пов'язане не з наявністю прогалин у законодавстві.

4.2. Аналіз запропонованих у проекті змін дозволяє дійти висновку, що має бути побудована модель, за якою завдання держави у сфері молодіжної політики значною мірою реалізовуватимуться через молодіжні центри, створені на базі комунальної власності та фінансовані за рахунок місцевих бюджетів.

Однак такий підхід не відповідає правовій природі органів місцевого самоврядування, як децентралізованих органів, діяльність яких будується на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Зокрема, не узгоджується з наведеним принципом покладання на Кабінет Міністрів України повноважень встановлювати порядок утворення молодіжних центрів органів місцевого самоврядування, затверджувати Типове положення про такі центри (нова ст. 6¹ Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»).

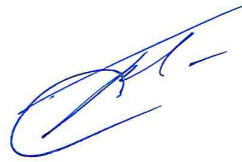
Згідно з п. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Натомість у проекті замість розмежування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повторюється відомий недолік законодавства України про місцеве самоврядування, який встановлює тісну «вмонтованість» повноважень органів місцевого самоврядування у діяльність органів виконавчої влади, з чим управління не погоджується.

4.3. Положення проекту потребують редакційного уточнення. Наприклад, у п. 2 ч. 1 нової ст. 32¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться одночасно і про здійснення управління молодіжними центрами, і про сприяння їх діяльності, хоча насправді характер правової та організаційної взаємодії управляючого суб'єкта з іншими суб'єктами управлінських відносин залежить від правової природи та природи власності останніх, що у проекті не відображено.

5. Викликає зауваження строк набрання чинності Законом, проект якого розглядається, – з дня, наступного за днем його опублікування (пункт 1 розділу II «Прикінцеві положення»). Цей строк потребує коригування з врахуванням вимог частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких «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».

**Перший заступник керівника
Головного управління**

Вик.: В. Грицак, І. Снігур



С. Гудзинський