



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. № 4452 від 03.12.2020
Народний депутат України
М. Заремський

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про стимулювання та розвиток сільського спорту»

У поданому проекті суб'єкт законодавчої ініціативи пропонує прийняти окремий нормативно-правовий акт з метою визначення правових та організаційних засад державної політики щодо гарантій та організації підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській місцевості (п. 2 пояснювальної записки).

Головне управління, розглянувши поданий законопроект у стислий термін, висловлює щодо нього такі зауваження і пропозиції.

1. У проекті пропонується прийняти Закон України «Про стимулювання та розвиток сільського спорту», який визначатиме, як це зазначено у преамбулі проекту, «загальні правові, соціальні, економічні й організаційні основи розвитку фізичної культури та спорту в сільській місцевості, заходи, спрямовані на стимулювання та заохочення спортсменів, населення та дітей, формування в них фізичного, соціального та духовного здоров'я». З цього приводу слід зауважити, що прийняття нового спеціального закону відповідно до усталених норм законодавчої техніки пов'язується з виникненням чи зміною самостійного змістовно та структурно відокремленого масиву суспільних відносин, який не регулюється існуючими законодавчими актами, та/або виникненням потреби у прийнятті великої кількості нових законодавчих норм, які доцільніше об'єднати в одному законодавчому акті замість доповнення ними кількох існуючих законів. Однак, порушені у проекті питання об'єктивно не утворюють такого самостійного масиву суспільних відносин. Про такий характер цього законопроекту свідчить, зокрема, хоча б той факт, що він складається усього з 9 статей, значна частина положень яких є декларативними та відсильними.

Як вбачається зі змісту законопроекту, суспільні відносини, які пропонується врегулювати у ньому, певною мірою вже регулюються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та ін. Ідея ж прийняття ще одного закону у цій сфері суспільних відносин (замість вдосконалення

положень вже існуючих законодавчих актів) суперечить потребам систематизації законодавства.

2. Назва проекту, у якій йдеться про «сільський спорт», не відповідає змісту проекту, у якому йдеться про «спорт у сільській місцевості». Зауважимо, що вказані поняття не є тотожними, до того ж зміст поняття «сільський спорт» взагалі незрозумілий та у національному законодавстві не визначається.

Відсутність однозначності простежується і в об'єкті державної підтримки. Зокрема, у приписах проекту таким одночасно виступає: «фізична культура та спорт в сільській місцевості» (наприклад, ч. 2 ст. 4, п. 2 ч. 1 ст. 6), «фізична культура та дитячо-юнацький спорт в сільській місцевості» (наприклад, п. 1 ч. 2 ст. 6), «спорт у сільській місцевості» (наприклад, ч. 4 ст. 8), «сільський спорт» (наприклад, ч. 3 ст. 8).

3. У проекті одним із інструментів «стимулювання та розвитку сільського спорту» визначаються програми. З приводу відповідних приписів проекту вважаємо за доцільне зауважити таке.

3.1. У проекті відсутня чіткість у кваліфікації програм, за допомогою яких передбачається забезпечувати розвиток спорту у сільській місцевості.

Зокрема, у проекті одночасно вживаються формулювання: «загальнодержавні, регіональні та місцеві програми розвитку фізичної культури та спорту в сільській місцевості» (п. 3 ч. 1 ст. 4), «державні цільові програми, спрямовані на підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській місцевості» (ч. 2 ст. 4), «програми з розвитку фізичної культури та спорту в сільській місцевості» (п. 2 ч. 1 ст. 5), «державні цільові та інші програми, спрямовані на підвищення доступності фізичної культури та дитячо-юнацького спорту в сільській місцевості» (п. 1 ч. 2 ст. 6), «програми, спрямовані на підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській місцевості» (п. 2 ч. 3 ст. 6), «відповідні цільові програми щодо стимулювання та розвитку сільського спорту» (ч. 3 ст. 8), «відповідні цільові програми щодо стимулювання та розвитку спорту у сільській місцевості» (ч. 4 ст. 8), «цільові програми щодо стимулювання та розвитку спорту у сільській місцевості» (ч. 5 ст. 8).

3.2. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 6 проекту «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері фізичної культури та спорту, з метою підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській місцевості: 1) розробляє та організовує виконання *державних цільових та інших програм, спрямованих на підвищення доступності фізичної культури та дитячо-юнацького спорту в сільській місцевості*». У даному випадку не вбачається можливим встановити, про які *інші програми* йдеться. Відмітимо, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» державні цільові програми поділяються на *загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля* – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та

місцевими органами виконавчої влади, та *інші програми*, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки. Тобто, усі згадані види програм є *цільовими*.

3.3. Що стосується приписів ч. ч. 4, 5 ст. 8 проекту, за якими «Кабінет Міністрів України контролює виконання відповідних цільових програм щодо стимулювання та розвитку спорту у сільській місцевості та публікує щорічний звіт щодо їх виконання відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»», «при прийнятті цільових програм, щодо стимулювання та розвитку спорту у сільській місцевості Кабінет Міністрів України в цій програмі встановлює терміни звітності для державних органів, на які розповсюджується дія такої програми, та терміни й місце публікацій звітності з виконання програм», зауважимо, що загальні вимоги щодо розроблення та виконання відповідних програм, зокрема, державних цільових програм, вже визначаються Законом України «Про державні цільові програми». Зокрема, відповідно до цього Закону: проект державної цільової програми повинен містити перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками) (ч. 2 ст. 9); контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми; безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники; контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади відповідно до закону (ч. ч. 2-4 ст. 13).

Окрім того, припис п. 1 ч. 3 ст. 6 проекту, за яким «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, з метою підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській місцевості: 1) здійснює в установленому порядку *моніторинг соціально-економічних та інших показників розвитку сільських територій*, розробляє і здійснює заходи, спрямовані на комплексний розвиток таких територій, та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції», виходить за межі предмету проекту.

4. Низку зауважень викликають приписи проекту стосовно *повноважень органів місцевого самоврядування*.

4.1. Аналіз положень законопроекту дає підстави стверджувати, що частина з них, по суті, не є новелами і потреби у їх повторному унормуванні немає. Наприклад, у ч. 5 ст. 6 законопроекту передбачається, що органи місцевого самоврядування з метою підвищення доступності фізичної культури та дитячо-юнацького спорту в сільській місцевості: «забезпечують розвиток і вдосконалення мережі закладів фізичної культури і спорту, здійснюють заходи щодо підвищення доступності фізичної культури та спорту в сільській

місцевості з урахуванням географічних особливостей та потреб населення» (п. 1); «впроваджують додаткові стимули для залучення на роботу висококваліфікованих фахівців сфери фізичної культури і спорту шляхом підвищення кваліфікації ...» (п. 3). В той же час, у ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вже передбачено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: «сприяння роботі громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері ... фізкультури і спорту ...» (пп. 8 п. «а»); «створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку» (пп. 9 п. «а»); розвиток і вдосконалення мережі ... закладів фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів ...» (пп. 2 п. «б»).

Частина ж інших запропонованих приписів, які відображають додаткові повноваження органів місцевого самоврядування, по суті, не відповідають принципу правової визначеності, адже порядок їх практичного застосування у проекті не визначається і не є зрозумілим. Зокрема, йдеться про покладання на органи місцевого самоврядування стосовно відповідних фахівців *«сприяння надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті»* (п. 3 ч. 5 ст. 6 проекту), адже в чому має полягати таке «сприяння», про які види допомоги та її обсяги йдеться, які при цьому виникають права та обов'язки суб'єктів відповідних відносин, їх правова природа з тексту проекту з'ясувати неможливо. У цьому ж положенні зазначеної статті проекту йдеться про компенсацію плати за житлово-комунальні послуги (у проекті чітко не зазначається суб'єкт отримання такої компенсації), однак чинні норми Закону України «Про житлово-комунальні послуги» відповідного механізму не передбачають. Аналогічного характеру зауваження можуть бути висловлені і стосовно інших передбачених у проекті «шляхів запровадження мотиваційних пакетів» (п. 3 ч. 5 ст. 6 проекту).

Також зазначимо, що у п. 2 ч. 5 ст. 6 замість слів «стаціонарним ... зв'язком» слід було б вживати термін «фіксований зв'язок», що узгоджувалося б із термінологією профільного законодавства.

4.2. Передбачені у проекті повноваження органів місцевого самоврядування сформульовані в загальному, тобто без врахування того, що згідно з чинним законодавством України до органів місцевого самоврядування належать і представницькі органи місцевого самоврядування, і виконавчі органи місцевих рад. У той же час, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за *принципом розподілу повноважень* у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Тобто, закон має чітко визначати до повноважень яких саме органів місцевого самоврядування (представницьких чи виконавчих) має належати вирішення відповідних питань. Отже, в цій частині приписи проекту також не можна вважати вдалими.

4.3. У п. 3 пояснювальної записки до законопроекту зазначається, що в ньому встановлюються «правові засади та основні принципи фінансування та матеріально технічного забезпечення розвитку фізичної культури та спорту в сільській місцевості». Аналіз положень проекту дає підстави для висновків, що відповідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення певної діяльності покладається на органи місцевого самоврядування (причому, очевидно, сільські). Такий підхід не враховує, що за своїм конституційно-правовим статусом органи місцевого самоврядування є відокремленою, відносно самостійною системою органів, яка повинна мати право регулювати та керувати певною частиною суспільних справ на підставі закону на власний розсуд, маючи для цього відповідні матеріально-фінансові ресурси. Водночас, відповідно до ч. ч. 3 та 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Дана конституційна норма знайшла свій розвиток, зокрема, у ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої *держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади*. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в законі про державний бюджет.

Натомість, з приписів проекту чітко не впливає, якими саме ресурсами має бути забезпечене здійснення органами місцевого самоврядування зазначених повноважень. При цьому у проекті взагалі не йдеться до власних чи делегованих повноважень належатимуть пропоновані у ньому повноваження органів місцевого самоврядування.

5. Викликають застереження приписи проекту, що стосуються питань фінансування фізичної культури і спорту у сільській місцевості.

5.1. У ч. 2 ст. 4 проекту йдеться про «надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам для розвитку спортивної інфраструктури у сільській місцевості». Зауважимо, що перелік субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначається Бюджетним кодексом України (далі – БК). При цьому, вказана у проекті субвенція нормами БК не передбачена.

Крім того, певною мірою недоречним вважаємо формулювання «належний контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, спрямованих на виконання зазначених заходів» (ч. 2 ст. 4 проекту), зважаючи, зокрема, на те, що «відповідність витрачання коштів поставленим цілям і задачам» є одним з ключових критеріїв ефективності витрачання бюджетних коштів.

5.2. Згідно зі ст. 9 проекту «фінансування заходів з підвищення доступності фізичної культури та дитячо-юнацького спорту в сільській місцевості здійснюється за рахунок: 1) коштів Державного бюджету України у порядку, визначеному законом; 2) коштів місцевих бюджетів; 3) грантів, дарунків, благодійних внесків і пожертв, інших видів благодійності; 4) коштів міжнародних організацій; 5) інших джерел, не заборонених законодавством». Звертаємо увагу, що благодійні внески, гранти та дарунки, за змістом ч. 4 ст. 13 БК, належать до власних надходжень бюджетних установ, які, у свою чергу, належать до доходів бюджету (п. 23 ч. 1 ст. 2 БК).

Крім того, назва ст. 9 «Фінансування заходів з підвищення доступності *фізичної культури та спорту* в сільській місцевості» проекту не відповідає змісту цієї статті, у якій регулюється питання «фінансування заходів з підвищення доступності *фізичної культури та дитячо-юнацького спорту* в сільській місцевості».

5.3. До проекту, всупереч вимогам ст. 27 БК та ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, не надано фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозицій про зміни до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Крім того, стосовно припису п. 1 розділу II проекту, за яким «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування», звертаємо увагу на необхідність дотримання вимог абз. 2 ч. 3 ст. 27 БК, за якими «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 передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду».

У цілому зауважимо, що питання фінансування фізичної культури і спорту, у тому числі, у сільській місцевості, регулюються БК та законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», до яких і слід, у разі необхідності, вносити відповідні зміни з зазначеного питання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Макаренко, О. Мірошніченко, А. Мних, Н. Пархоменко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

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

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/17183 від 22.01.2021



337847