



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 3718 від 23.06.2020 р.

### **ЗАУВАЖЕННЯ** **до проекту Закону України** **«Про основні засади молодіжної політики»** (реєстр. № 3718)

У Головному юридичному управлінні розглянуто зазначений законопроект, підготовлений Комітетом з питань молоді і спорту до другого читання.

Запропонованим законопроектом, згідно з його преамбулою, визначається мета, 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 громадський об'єднань. Крім того, статтею 1 законопроекту надається визначення терміну «молодіжна політика», під яким пропонується розуміти «напрямок державної політики, спрямований на створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для соціалізації та інтеграції дітей та молоді в суспільні процеси, що здійснюються в інтересах дітей та молоді та за їх участю».

До запропонованого зауважуємо таке.

Преамбулою до Закону України «Про засади зовнішньої і внутрішньої політики» встановлено, що цим Законом визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

Так, статтями 8 та 10 цього Закону визначаються засади внутрішньої політики у соціальній та гуманітарній сферах відповідно. Зазначені статті визначили низку напрямів державної політики, що стосується дітей та молоді. Серед цих напрямів є: сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив, залучення її до активної участі в соціальному, економічному та гуманітарному розвитку держави; забезпечення доступним житлом громадян, насамперед дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, формування потужного державного замовлення на будівництво

соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування; забезпечення молоді першим робочим місцем; підтримка обдарованої молоді; забезпечення проведення комплексних заходів щодо національно-патріотичного виховання дітей та молоді, формування активної громадянської позиції та залучення їх до суспільного життя тощо.

Частинами першою та другою статті 12 Закону України «Про засади зовнішньої і внутрішньої політики» передбачено, що визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі.

Визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення державних програм, проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Проте, зазначене не вимагає розроблення окремого закону, який би визначав засади молодіжної політики. Оскільки запропонованим законопроектом під терміном «молодіжна політика» пропонується розуміти «напрямок державної політики, спрямований на створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для соціалізації та інтеграції дітей та молоді в суспільні процеси, що здійснюються в інтересах молоді та за участю молоді», отже наведеним не визначаються принципово нові напрями, реалізацію яких має забезпечити новий законопроект.

Як вже неодноразово зазначалося, закон – це акт, що врегульовує найбільш важливі суспільні відносини, шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Проте, із аналізу положень законопроекту випливає, що відповідні суспільні відносини вже врегульовані низкою інших законодавчих актів, а відтак ті особливості та новації, що пропонуються законопроектом, можливо врегулювати шляхом внесення відповідних змін до законів 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 громадські об'єднання», «Про охорону дитинства», інших законів у сфері соціального захисту, культури, освіти, охорони здоров'я тощо.

Відтак вважаємо, що заявлені у преамбулі до законопроекту напрями не розкриті повною мірою, а мета закону, у разі його ухвалення, не буде реалізованою.

Водночас до тексту запропонованого законопроекту висловлюємо наступні зауваження.

1. Положення законопроекту не відповідають конституційним принципам верховенства права та визначенню України правовою державою (статті 1 та 8 Конституції України), а також спричиняють юридичну невизначеність, яка, як зазначив Конституційний Суд України у Висновку від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, є несумісною із принципом верховенства права – однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина (абзац дванадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку).

На дотриманні основних фундаментальних елементів цього принципу щодо чіткості, ясності і недвозначності юридичних норм, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування і не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці, неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011, від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017, від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, від 20 червня 2019 року № 6-р/2019.

Зокрема, розділи статті 13 (намагається описати зміст молодіжної роботи) та 14 (молодіжні працівники) та VI (особливості реалізації окремих (?) прав молоді) законопроекту здебільшого містять декларативні положення і не містять конкретних прав та обов'язків суб'єктів цих правовідносин, що свідчить про незавершений механізм правового регулювання, а відтак і про юридичну невизначеність.

2. Частина перша статті 6 законопроекту передбачає можливість утворення молодіжних рад («Молодіжна рада – це молодіжний консультативно-дорадчий орган, **що може утворюватися** при Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування з метою залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях»), а частина шоста цієї ж статті – призначення радників з питань молоді («Керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування **можуть призначати** радників з питань молоді на громадських чи інших засадах»). При цьому статус вказаних радників законопроектом не визначається, натомість викладається бланкетна норма, за якою «рекомендації щодо організації роботи молодіжного простору затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері молодіжної політики».

За таких формулювань не лише порушується принцип правової визначеності, як основоположний елемент принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), але й статті 6 та 19 Основного Закону України, за якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, а також 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.

3. Статтею 7 законопроекту передбачається утворення і діяльність Національної ради з питань молоді, як «консультативно-дорадчого органу що утворюється при Кабінеті Міністрів України з метою вироблення узгодженої позиції щодо формування та реалізації молодіжної політики, налагодження взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з суб'єктами молодіжної політики з питань її розвитку та реалізації». Проте, запропоноване виходить за межі компетенції парламенту, визначеної статтею 85 Конституції України.

Зазначене стосується також статті 23 законопроекту, якою передбачено утворення Українського молодіжного фонду як бюджетної установи – юридичної особи публічного права, уповноваженої Кабінетом Міністрів України здійснювати підтримку молодіжних проєктів та виконання окремих завдань молодіжної політики.

За такого підходу, законопроектом створюється підґрунтя, за яких Верховна Рада України вказує Кабінету Міністрів України, як саме і у який спосіб він має виконувати покладені на нього законодавчими актами повноваження, а відтак – перебирає на себе виконання цих повноважень залишаючи за Кабінетом Міністрів України формально-технічні функції.

Як вже неодноразово зазначалося Головним юридичним управлінням, такий законодавчий підхід не відповідає приписам статей 6 та 19 Конституції України, а також правовій позиції Конституційного Суду України, згідно з якою неухильне додержання органами державної влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади, є запорукою їх єдності та важливою передумовою стабільності і злагоди в державі (рішення від 2 березня 1999 року № 2-рп, від 1 квітня 2008 року № 4-рп, від 8 вересня 2009 року № 19-рп, від 11 березня 2011 року № 2-рп).

4. Розділом IV законопроекту (статті 11 і 12) пропонується врегулювати питання організаційних і правових засад утворення і діяльності молодіжних та громадських дитячих об'єднань. Крім того абзацом другим пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» пропонується визнати таким, що втратив чинність з дня набрання чинності цим законом.

Звертаємо увагу, що правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань (у тому числі молодіжних і дитячих) визначає Закон України «Про громадські об'єднання».

На нашу думку зазначені у розділі IV законопроекту особливості, що стосуються молодіжних та громадських дитячих об'єднань, мають міститись саме у Законі України «Про громадські об'єднання» як спеціальному законі, що відображатиме дотримання таких принципів нормотворення, як логічність і послідовність. Натомість запропонований законопроектом підхід свідчить про незавершений механізм правового регулювання, а відтак і про порушення принципу юридичної визначеності.

Більш того, законопроектом пропонується зміни до цього Закону України «Про громадські об'єднання» в частині можливості утворення громадських спілок дитячими і молодіжними громадськими об'єднаннями (підпункт 4 пункту 3 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту).

5. До статті 15 законопроекту слід зауважити, що питання визначення мережі молодіжних центрів також не відноситься до компетенції Верховної Ради України.

Більш того, цією статтею передбачено необхідність утворення державної установи «Всеукраїнський молодіжний центр», який, за логікою законопроекту, належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію молодіжної політики.

Варто звернути увагу, що відповідно до положень статті 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вирішення питань про утворення державних підприємств, установ та організацій належить до компетенції Уряду. А відтак, стаття 15 законопроекту, якою прямо передбачається необхідність створення державної установи «Всеукраїнський молодіжний центр» також є втручанням у компетенцію Кабінету Міністрів України.

Цією статтею також передбачається необхідність утворення регіональних і місцевих молодіжних центрів.

І хоча їх статус і підстави діяльності, виходячи з аналізу статті, різняться, передбачається, що «питання функціонування молодіжних центрів визначаються Типовим положенням про молодіжні центри, що затверджується Кабінетом Міністрів України».

Запропоноване є порушенням частини першої статті 140 Конституції України, за якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому слід враховувати вимоги статті 142 Конституції України, згідно з якими витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

6. У статтях 16 та 17 проекту передбачається встановити низку фінансових пільг та преференцій у сфері забезпечення молоді житлом та надання освіти за рахунок «бюджетних коштів». При цьому розробка відповідних фінансово-кредитних механізмів покладається на «органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування».

Зауважуємо, що правові норми вказаних статей мають переважно декларативний характер, не створюють завершеного правового механізму, сформульовано з порушенням положень Конституції України та інших законів України та численними термінологічними помилками. Зокрема, йдеться про наступне.

Частина перша статті 16 проекту, яка замість визначення компетенції конкретних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та розмежування їх повноважень у відповідній сфері наділяє однаковими повноваженнями одночасно всі «органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування», не відповідає частині другій статті 6 Конституції України. Відповідно до цієї конституційної норми органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Частина третя статті 16 та стаття 17 проекту передбачають фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів витрат на часткове погашення зобов'язань за кредитами, проїзд молодих осіб. Покладення на органи місцевого

самоврядування додаткових витрат державного рівня не відповідає, зокрема, статті 142 Конституції України, відповідно до якої рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Також, це не узгоджується з принципом самостійності бюджетів, який відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України покладено в основу бюджетної системи України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень (стаття 81 цього Кодексу). Частиною першою статті 85 Бюджетного кодексу України прямо передбачено, що держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

У пункті 3 частини першої статті 16 проекту йдеться про надання «пільгових довгострокових державних кредитів», при цьому не вказується, в чому можуть полягати відповідні пільги і який строк повернення кредиту мається на увазі. Крім того, органи місцевого самоврядування за своїм статусом не є державними органами і застосування слова «державні» по відношенню до кредитів, що можуть частково компенсуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів, є некоректним.

Термін «спеціальні житлово-накопичувальні депозитні рахунки» у законодавстві не визначений.

У частині третій статті 16 проекту вказано, що «Молоді особи, молоді сім'ї, які не мають дітей, сплачують кредит з відсотковою ставкою у розмірі три відсотки річних від суми заборгованості по кредиту». По-перше, дане положення суперечить принципу економічної самостійності суб'єктів господарювання, відповідно до якого рішення про розмір відсоткової ставки за кредитом визначає фінансова установа, що його надає (аналогічні зауваження стосуються частини першої статті 17 проекту). По-друге, розмір відсоткової ставки за кредитом визначається від суми зобов'язання за кредитом, а заборгованість може виникнути лише у разі невиконання зобов'язання.

Отже, більшість положень статей 16 та 17 проекту не відповідають конституційним принципам верховенства права та визначенню України правовою державою (статті 1 і 8 Конституції України).

7. Статті 23 і 25 законопроекту, яким пропонується врегулювати питання діяльності Українського молодіжного фонду (далі - Фонд) та його фінансування викликає, крім вже зазначених щодо його статусу, ще низку зауважень. Зокрема, стаття 23 не містить вимог до кандидатури особи, яка претендуватиме на посаду директора Фонду, ні повноважень директора, ні підстав увільнення від

виконання обов'язків чи посади, що видається нелогічним і таким, що не враховує принципу правової визначеності, тим самим порушує вимоги статті 8 Конституції України. Також законопроект не містить вимог щодо конкурсного відбору проектів, на які витрачатимуться кошти державного бюджету.

Щодо визначення джерелами формування коштів Фонду добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, у тому числі нерезидентів України, та інших джерел, не заборонених законодавством України (пункти 2 – 4 частини першої статті 25), не відповідає пункту 12 статті 2 Бюджетного кодексу України, згідно з якою бюджетними установами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, *що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету*. Бюджетні установи є неприбутковими.

Крім того, ця стаття має внутрішні неузгодженості, що також свідчить про недотримання принципу правової визначеності. Зокрема, абзац перший частини третьої визначає «виключні» напрями використання коштів Фонду, а абзац другий цієї частини визначає, що «кошти Фонду також можуть використовуватись на виплату експертам експертних рад Фонду передбачених законодавством винагороди та інших виплат, за умови що такі виплати пов'язані з діяльністю експертів з проведення конкурсного відбору проектів».

8. Положення частини другої статті 24 законопроекту щодо надання «виключного» та «переважного» права молодіжним та дитячим організаціям не відповідають конституційним принципам, визначеним статтями 15, 36 Основного Закону України щодо ґрунтування на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя в Україні та Законом України «Про громадські об'єднання» щодо об'єднань громадян, за якими гарантовано право громадян на свободу об'єднань, їх рівність перед законом за принципами добровільності і самоврядності.

Частина третя статті 24 законопроекту, відповідно до якої «забороняється зміна цільового призначення об'єктів молодіжної інфраструктури, наданих органами місцевого самоврядування, органами державної влади у користування молодіжним та дитячим громадським об'єднанням, молодіжним центрам, без згоди центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику, якщо така зміна припинить використання зазначених об'єктів для здійснення молодіжної роботи» не враховує вимоги принципу правової визначеності, оскільки допускає неоднозначне розуміння зазначеної норми, бо є незрозумілим, згоду на що має дати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику (зміну цільового призначення, чи надання відповідних об'єктів інфраструктури), на яких суб'єктів поширюється відповідна заборона (відповідні органи, чи особи, яким надано у користування такі об'єкти), часовий проміжок такої заборони (протягом часу, на який надано об'єкт у користування, чи взагалі повна заборона). Також, вказане положення не враховує вимоги частини першої статті 140 Конституції України, за якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання

місцевого значення в межах Конституції і законів України, частини першої статті 142 Конституції України, відповідно до якої матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, а також положення Закону України «Про місцеве самоврядування», яким визначається право комунальної власності, як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

9. Пункт 1 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту не ґрунтуються на вимогах статті 27 Бюджетного кодексу України стосовно подання і розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів.

Крім того пункти 1 і 4 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту щодо визначення строку набрання чинності цим Законом (з дня, наступного за днем його опублікування крім частин першої і другої статті 24, статті 25 цього Закону, які набирають чинності з 1 січня 2022 року) та надання доручення Кабінету Міністрів України протягом одного року з дня опублікування цього Закону забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону; привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом та забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом, є юридично некоректними, оскільки реалізація норм законопроекту ставиться в залежність від прийняття у майбутньому підзаконних нормативно-правових актів.

10. Підпунктом 2 пункту 3 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту запропоновано зміни до Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», якими, пропонується передбачити, що бібліотеки в порядку, передбаченому їх статутами (положеннями), мають право самостійно «організовувати роботу молодіжних просторів, залучати суб'єктів молодіжної роботи до здійснення молодіжної роботи на базі бібліотек».

Виходячи із визначення термінів, передбачених статтею 1 законопроекту, «молодіжний простір – це приміщення, будівля або її частина, земельна ділянка, що використовується для здійснення молодіжної роботи», під молодіжною роботою законопроект розуміє «діяльність, спрямована на залучення дітей та молоді до суспільного життя, що здійснюється дітьми та молоддю, разом з дітьми та молоддю або в інтересах дітей та молоді за допомогою інструментів спільного прийняття рішень».

Натомість, бібліотеки – це 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.



Відтак вбачається сумнівним спроможність бібліотеки «організувати роботу молодіжних просторів, залучати суб'єктів молодіжної роботи до здійснення молодіжної роботи...».

**Узагальнюючий висновок:** законопроект потребує суттєвого, у тому числі концептуального доопрацювання з урахуванням викладених зауважень, а відтак, направлення його на повторне друге читання.

**Заступник керівника  
Головного управління**

**В. МІЛОВАНОВ**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290035D59100  
Дійсний до: 10.03.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2021/85565 від 10.03.2021



429568