

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України
щодо підтримки волонтерської діяльності»
(реєстр. № 4521 від 18.12.2020)

Картка проєкту

Ініціатор(и) законопроєкту: Кабінет Міністрів України	Мета проєкту Закону – протидія фіктивній волонтерській діяльності як засобу отримання іноземцями/особами без громадянства посвідки на тимчасове проживання в Україні	Проект Закону (реєстраційний № 4521 від 18.12.2020). Надано подання Комітету про розгляд
--	---	---

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами антикорупційної експертизи проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало у його положеннях низку корупціогенних факторів, які зумовлюють потребу в його доопрацюванні, зокрема:

ускладнення діючої процедури отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні іноземцями та особами без громадянства шляхом запровадження ведення Переліку організацій та установ, що залучають до провадження волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства, процедура включення/виключення до/з якого має ознаки адміністративної послуги;

можливість виключення організацій та установ із зазначеного Переліку з необґрунтованих підстав;

запровадження додаткової перевірки іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють чи бажають долучитися до провадження волонтерської діяльності, як передумова видачі їм посвідок на тимчасове проживання на території України;

відсутність визначеного переліку документів, якими має бути підтверджена інформація щодо протиправної діяльності посадових осіб організації/установи у сприянні оформленню посвідок на тимчасове проживання в Україні іноземцям, особам без громадянства.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Створення перешкод для одержувачів адміністративних, освітніх, соціальних чи інших послуг, відсутність чи обмеження права на оскарження рішення суб'єкта владних повноважень

1) Законопроектом необґрунтовано запроваджується нова адміністративна процедура щодо необхідності включення організацій/установ до Переліку організацій та установ, що залучають до провадження волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства (далі – Перелік організацій/установ), та скасовується чинний порядок інформування Мінсоцполітики про таке залучення за заявницьким принципом.

Так, чинна процедура залучення іноземців та осіб без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України передбачає письмове інформування організаціями/установами Мінсоцполітики протягом п'яти робочих днів з моменту такого залучення, а також в аналогічному порядку протягом п'яти робочих днів організації/установи повідомляють про завершення такого залучення (ч.ч. 6, 7 ст. 5 Закону).

Натомість у законопроекті пропонується встановити необхідність попереднього включення організацій/установ до Переліку, який формується Мінсоцполітики та оприлюднюється на його офіційному вебсайті. Крім того, проектом Закону значно розширюється перелік документів, обов'язкових для подання організаціями/установами до Мінсоцполітики для їх включення до Переліку (ст. 14 проекту Закону). Загалом запропоноване включення/виключення до Переліку організацій/установ у розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» має ознаки адміністративної послуги.

Крім того, у ч. 1 ст. 18 проекту Закону визначені підстави для виключення зазначених організацій/установ із Переліку. Серед таких підстав, зокрема, передбачається виключення організації/установи з Переліку у зв'язку із зазначенням нею неправдивої інформації в документах, поданих Мінсоцполітики. Оскільки у проекті відсутнє обґрунтування того, що саме і в якому обсязі буде вважатися неправдивою інформацією, така підстава допускає виключення організації/установи з Переліку у разі виявлення в поданих нею документах описок, технічних похибок чи незначних неточностей, які можуть бути усунені й без застосування до організації/установи вказаної санкції.

Разом з тим наявність у Законі вказаної підстави для виключення організації/установи з Переліку збільшить корупційні ризики суб'єктивного підходу уповноваженими службовими особами до вирішення питання такого виключення у разі встановлення ними наявності вказаних неточностей у поданих документах.

2) Додаткові перешкоди для організацій/установ залучення іноземців та осіб без громадянства до волонтерської діяльності на території України створює й пропозиція законопроекту покласти на такі організації/установи обов'язки:

звернення із заявою до Мінсоцполітики про залучення вказаних осіб (із зазначенням широкого переліку персональних даних про таких осіб) (ст. 16 проекту Закону);

встановлення обов'язку укладення з іноземцем чи особою без громадянства в письмовій формі договору про провадження волонтерської діяльності (ст. 9 законопроекту);

надсилання Мінсоцполітики копії договору про провадження волонтерської діяльності та паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, а також копії страхового поліса волонтера тощо (ст. 15 проекту Закону).

Враховуючи те, що неподання чи подання організацією/установою неповної інформації про іноземців та осіб без громадянства, які нею залучаються до провадження волонтерської діяльності на території України, матиме наслідком

виключення такої організації/установи з Переліку, вказана пропозиція законопроекту створює значні корупційні ризики.

Рекомендації НАЗК:

виключити з положень законопроекту пропозиції щодо зміни чинної процедури інформування Мінсоцполітики про залучення іноземців та осіб без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України за заявницьким принципом.

2. Наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (дублювання повноважень), що створює невизначеність щодо суб'єкта, на якого вони покладаються

1) Підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України передбачені в ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Зокрема, у цій статті визначено, що іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності організацій/установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів відповідно до Закону, інформація про які розміщена на офіційному вебсайті Мінсоцполітики, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період провадження такої діяльності, і на цій підставі отримують посвідку на тимчасове проживання в Україні та здійснюють волонтерську діяльність на базі зазначених організацій та установ.

Підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання для таких осіб відповідно до ч. 10 ст. 5 вказаного Закону є:

заява іноземця або особи без громадянства;

дійсний поліс медичного страхування;

подання відповідного державного органу, відповідального за виконання культурних, освітніх, наукових, спортивних, волонтерських програм, для участі в яких іноземець чи особа без громадянства прибули в Україну, або організації чи установи, що залучає до своєї діяльності волонтерів, інформація про яку розміщена на офіційному вебсайті Мінсоцполітики;

копія свідоцтва про державну реєстрацію такої організації чи установи.

Натомість у законопроекті пропонується видавати посвідку на тимчасове проживання на території України іноземцям та особам без громадянства лише за умови, якщо організації/установи, що залучають їх для провадження волонтерської діяльності на території України, внесено до Переліку організацій/установ, розміщеного на офіційному вебсайті Мінсоцполітики, і лише після проходження іноземцями й особами без громадянства за запитом Мінсоцполітики обов'язкових перевірок СБУ (щодо наявності чи відсутності загрози національній безпеці України з боку такого іноземця) та МВС (щодо наявності чи відсутності загрози правам і свободам людини, публічній безпеці та порядку з боку іноземця) (ст. 14 проекту Закону).

Відповідно до ч. 1 ст. 17 проекту Закону Мінсоцполітики після отримання результатів перевірок від СБУ та МВС, приймає рішення про погодження чи відмову у погодженні залучення іноземця, особи без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України та протягом трьох днів після прийняття рішення, але в межах двадцятиденного строку після отримання заяви, надсилає повідомлення організації/установі про залучення іноземця, особи без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України, яке є підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання, або письмову відмову у такому залученні.

Зазначені положення проекту Закону створюють значну дискрецію Мінсоцполітики при прийнятті вищезазначених рішень щодо надання позитивного чи негативного висновку стосовно конкретних осіб, оскільки запропонована процедура у проекті Закону чітко не визначена.

Рекомендації НАЗК:

виключити з положень законопроекту пропозиції щодо зміни чинних підстав для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України.

2) Ст.ст. 14, 17 проекту Закону запроваджується проведення фактично повторної перевірки іноземців та осіб без громадянства, які вже на законних підставах перебувають на території України і здійснюють чи бажають долучитися до провадження волонтерської діяльності.

При цьому первинну перевірку перед видачею посвідок на тимчасове проживання на території України іноземців та осіб без громадянства наразі вже здійснюють органи Державної міграційної служби України відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 322.

Запровадження додаткової (повторної) процедури перевірки іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють чи бажають долучитися до провадження волонтерської діяльності, поряд з уже існуючою створює ризики застосування неоднакових підходів до видачі їм посвідок на тимчасове проживання на території України та може призвести до необґрунтованих відмов уповноважених органів та зловживання ними своїми повноваженнями під час проведення перевірок та прийняття відповідних рішень.

Рекомендації НАЗК:

виключити із законопроекту положення, які запроваджують додаткову (до вже встановленої) процедуру проведення перевірки іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють чи бажають долучитися до провадження волонтерської діяльності, як передумову видачі їм посвідок на тимчасове проживання на території України.

3. Відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень, а також строків і порядку прийняття рішень у будь-якій сфері правового регулювання, крім надання адміністративних послуг

Відповідно до абз. 1 ч. 2 ст. 17 проекту Закону СБУ, Нацполіція та Держприкордонслужба, які виявили іноземця, особу без громадянства, який (яка) має посвідку на тимчасове проживання в Україні, отриману на підставі подання організації/установи, за здійсненням протиправної, незаконної діяльності, установили та документально підтвердили протиправну діяльність посадових осіб організації/установи у сприянні оформленню посвідок на тимчасове проживання в Україні іноземцям, особам без громадянства, повідомляють Державну міграційну службу України про осіб, яких виявлено за здійсненням протиправної, незаконної діяльності, для вжиття відповідних заходів щодо такої особи.

Натомість процедура такого підтвердження та форми документів, якими має бути підтверджена зазначена протиправна діяльність, у проекті Закону не визначені.

Невизначеність переліку та форми документів, якими під час перевірки СБУ, Нацполіцією має бути підтверджена інформація щодо протиправної діяльності посадових осіб організації/установи у сприянні оформленню посвідок на тимчасове проживання в Україні іноземцям, особам без громадянства, на підставі яких Держприкордонслужба приймає відповідне рішення, зумовлює наділення СБУ та Нацполіцію широкими дискреційними повноваженнями, що може призвести до зловживань вказаними органами при проведенні перевірок та наданні відповідного висновку.

Рекомендації НАЗК:

уточнити положення законопроекту щодо документів, якими має бути підтверджена інформація про протиправну діяльність посадових осіб організації/установи у сприянні оформленню посвідок на тимчасове проживання в Україні іноземцям, особам без громадянства, враховуючи, що визнання особи винною здійснюється виключно в судовому порядку.

Загалом запропоновані проектом Закону зміни суттєво посилюють бюрократичне навантаження на громадські організації та установи, які залучають до провадження волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства, що збільшує ризики зловживань посадовими особами уповноважених державних органів при підготовці відповідних висновків та прийнятті рішень щодо можливості залучати організаціями/установами іноземців та осіб без громадянства до волонтерської діяльності на території України.

Висновок:

проект Закону містить значну кількість корупціогенних факторів та потребує ґрунтовного доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**В.о. Голови Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр СТАРОДУБЦЕВ