

ВИСНОВОК

антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання тимчасового розміщення громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в Україні та потребують розміщення для тимчасового проживання на період дії воєнного стану»

Картка проєкту

Розробник проєкту постанови: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України	Метою проєкту є забезпечення розміщення для тимчасового проживання громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в Україні, у приміщеннях гуртожитків закладів фахової передвищої та вищої освіти на період дії воєнного стану	Проект постанови надіслано відповідно до § 37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	--	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами проведення антикорупційної експертизи Національне агентство ідентифікувало у проєкті постанови корупціогенний фактор, зокрема неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб.

Опис виявленого корупціогенного фактора

1. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання

1.1. Проєктом постанови пропонується зобов'язати обласні та Київську міську військові адміністрації здійснювати формування списків громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в Україні та потребують розміщення для тимчасового проживання на період дії воєнного стану, та їх передачу адміністраціям закладів фахової передвищої та вищої освіти для забезпечення тимчасового розміщення осіб за формою згідно з додатком (п. 1 проєкту).

Однак зазначені положення проєкту не визначають порядку підготовки таких списків.

Зокрема, не встановлено загального періоду, протягом якого обласні та Київська міська військові адміністрації формуватимуть списки осіб, які потребують розміщення для тимчасового проживання. Наприклад, окремі військові адміністрації можуть формувати такі списки протягом лише певного часу періоду воєнного стану, інші – до припинення/скасування воєнного стану.

Також у проєкті не визначено періодичності направлення таких списків закладам освіти. За відсутності такого визначення військові адміністрації можуть направляти такі списки закладам освіти з різною періодичністю та різним кількісним наповненням. Це безпосередньо впливатиме на можливість реалізації права визначеними у проєкті постанови особами.

Додатково звертаємо увагу на те, що у проєкті не встановлено обмеження щодо включення осіб до відповідного списку військової адміністрації лише за місцем тимчасового проживання. Це обумовить можливість одночасного включення однієї і тієї самої особи до списків різних військових адміністрацій.

Отже, запропонована редакція положення п. 1 проєкту зумовить різну правозастосовну практику та ризик зловживань посадових осіб військових адміністрацій при формуванні відповідних списків.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до проєкту постанови, якими, з урахуванням зауважень, положення п. 1 викласти в новій редакції, яка визначить чіткі правові механізми їх реалізації, зокрема:

- загальний період формування обласними та Київською міською військовими адміністраціями списків осіб, які потребують розміщення для тимчасового проживання;

- періодичність направлення військовими адміністраціями зазначених списків закладам фахової передвищої та вищої освіти;

- унеможливлення одночасного включення однієї особи до списків різних військових адміністрацій.

1.2. Запропоновані положення проєкту нечітко визначають заінтересованого суб'єкта.

У п.п. 1 п. 2 проєкту Міністерству освіти і науки України доручено забезпечити внесення змін до Положення про особливості користування гуртожитками закладів фахової передвищої та вищої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 21 листопада 2019 р. № 1452, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 03 лютого 2020 р. за № 114/34397 (далі - Положення), в частині забезпечення розміщення для тимчасового проживання громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в Україні та потребують розміщення для тимчасового проживання на період дії воєнного стану, за списками, сформованими обласними військовими адміністраціями.

У п. 2 пояснювальної записки до проєкту зазначено, що у зв'язку із повномасштабною агресією російської федерації проти України, введенням в Україні воєнного стану відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» значно зросла кількість осіб, які були змушені переселитися в безпечніші області країни.

У п. 8 пояснювальної записки визначено, що *прийняття акта сприятиме забезпеченню захисту прав переміщених осіб*.

Відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Таким чином, заінтересованим суб'єктом, очевидно, є внутрішньо переміщені особи. При цьому положення п. 1 проекту не виокремлює спеціального суб'єкта з числа громадян України, а визначає таким усіх громадян України, а також іноземців, осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в Україні. У проекті як критерій визначення заінтересованого суб'єкта зазначено *«потребують розміщення для тимчасового проживання»*. Однак такий підхід є сумнівним та не узгоджується з метою проекту, адже він може бути застосований не лише до внутрішньо переміщених осіб, а значно ширшого переліку категорій громадян України.

Додатково звертаємо увагу на те, що проект постанови не визначає черговості розміщення для тимчасового проживання осіб, зазначених у відповідних списках військових адміністрацій.

Отже, пропонована редакція положення п. 1 проекту унеможливить дієвий захист прав внутрішньо переміщених осіб та зумовить ризик зловживань керівників закладів освіти, які на власний розсуд визначатимуть осіб для тимчасового проживання в гуртожитках.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до проекту постанови, якими, з урахуванням зауважень, визначити чіткі правові механізми реалізації пропонованих положень, зокрема:

- заінтересовану сторону – внутрішньо переміщені особи;
- черговість розміщення у гуртожитках закладів передвищої та вищої освіти для тимчасового проживання осіб, зазначених у відповідних списках військових адміністрацій.

1.3. У пропонованому п.п. 2 п. 2 проекту встановлюється, що Міністерство освіти і науки України зобов'язане забезпечити вивільнення жилих приміщень, які не використовуються для проживання користувачами більш ніж 30 календарних днів, зі збереженням їх майна.

Насамперед зазначимо, що редакція положення п.п. 2 п. 2 проекту не визначає, «вивільнення» яких саме жилих приміщень доручається забезпечити Міністерству освіти і науки України.

За результатом аналізу загального змісту проекту та супровідних документів з'ясовано, що ініціатор має на увазі «жилі приміщення» гуртожитків закладів фахової передвищої та вищої освіти.

Механізм забезпечення гуртожитками здобувачів фахової передвищої та вищої освіти, особливості використання гуртожитків закладів освіти, зокрема порядок надання, поселення та користування жилою площею, жилими та іншими приміщеннями гуртожитку та умови проживання, визначаються Положенням.

Зазначене Положення не містить поняття «вивільнення» а отже, потребує уточнення.

Користування гуртожитком закладу освіти здійснюється на договірних засадах. Відповідно до ч. 6 розділу 4 Положення *у разі систематичних порушень правил внутрішнього розпорядку гуртожитку з боку мешканця гуртожитку органи студентського самоврядування можуть порушити питання щодо його подальшого проживання в гуртожитку перед адміністрацією гуртожитку закладу освіти. Рішення про подальше проживання такого здобувача освіти в гуртожитку закладу освіти приймає керівник закладу освіти з урахуванням пропозицій органів студентського самоврядування та адміністрації гуртожитку.*

Тобто єдиною підставою для дострокового припинення користування гуртожитком закладу освіти є систематичне порушення правил внутрішнього розпорядку. При цьому Положення визначає чіткий правовий механізм її застосування.

Відповідно до абз. 2 ч. 1 розділу 1 Положення *гуртожиток закладу освіти є частиною його цілісного майнового комплексу, керівництво яким здійснює керівник такого закладу.*

Міністерство освіти і науки України не має повноважень для реалізації доручення щодо забезпечення «*вивільнення жилих приміщень, які не використовуються для проживання користувачами більш ніж 30 календарних днів, зі збереженням їх майна*», яке передбачене п.п. 2 п. 2 проекту.

У зв'язку із правовою невизначеністю та неузгодженістю вказаного положення із чинними нормативно-правовими актами можлива його реалізація керівництвом закладів освіти та адміністрації гуртожитків обумовить ризик прийняття необґрунтованих рішень щодо припинення користування гуртожитками закладів освіти.

Зазначена у п.п. 2 п. 2 проекту підстава для застосування пропонованого у ньому положення «*невикористання для проживання приміщень користувачами більш ніж 30 календарних днів*» не є належною гарантією дотримання інтересів мешканців та захисту від зловживань. Зокрема, не визначено порядку застосування цієї підстави, наприклад підтвердження юридичного факту невикористання жилого приміщення, а також порядку збереження майна мешканців. Також не передбачено залучення до процедури «вивільнення» органів студентського самоврядування.

Крім цього, відсутність чітких правових механізмів запропонованої процедури матиме наслідком порушення прав мешканців як сторони договору та виникнення спірних правовідносин.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до проекту постанови, якими, з урахуванням зауважень, визначити чіткі правові механізми реалізації пропонованих положень, зокрема:

- у п.п. 2 п. 2 проекту слова «жилі приміщення» замінити словами «жилі приміщення гуртожитків закладів фахової передвищої та вищої освіти»;
- узгодити застосоване у проєкті поняття «вивільнення» із чинними нормативно-правовими актами;
- встановити належний порядок дострокового припинення користування гуртожитком закладу передвищої та вищої освіти;
- визначити порядок збереження майна особи, користування якої гуртожитком закладу передвищої та вищої освіти достроково припинено;
- передбачити обов'язкове залучення до зазначеної правової процедури органів студентського самоврядування.

Висновок:

проєкт постанови містить корупціогенний фактор та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ