

ВИСНОВОК

антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України»

Картка проєкту

Розробник проєкту постанови: Міністерство економіки України	Мета проєкту постанови – врегулювання питання виїзду за кордон України окремих категорій громадян України у службові відрядження, для участі в конференціях, виставках, інших заходах (подіях), пов'язаних безпосередньо з професійною (господарською) діяльністю.	Проект постанови надіслано відповідно до § 37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
--	--	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами розгляду проєкту постанови встановлено, що при його погодженні було порушено вимоги § 37² Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, оскільки проєкт був надісланий до Національного агентства з питань запобігання корупції у загальному порядку, а не після погодження з усіма заінтересованими органами.

Як наслідок, редакція, яку доопрацьовано після зауважень усіх центральних органів виконавчої влади та надано на розгляд Кабінету Міністрів України, відрізняється від попередньої та є такою, що не була надіслана до Національного агентства для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи.

Поряд з цим за результатами проведення антикорупційної експертизи доопрацьованого проєкту постанови Національне агентство ідентифікувало низку корупціогенних факторів, які зумовлюють потребу в його доопрацюванні, зокрема:

1) встановлення непрозорої процедури перетину кордону для окремих категорій осіб за результатом визначення як правової підстави довідки від уповноважених органів за відсутності врегульованого порядку її отримання;

2) унормування можливості перетину кордону для необмеженого кола осіб, які задіяні у спортивних змаганнях, з огляду на наявність у проєкті акта оціночних формулювань, що допускають прийняття управлінських рішень залежно від суб'єктивної оцінки визначених за їх допомогою критеріїв чи підстав.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади або особи, уповноваженої на виконання функцій держави, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

1.1. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 затверджено Правила перетинання державного кордону України (далі – Правила).

Слід зазначити, що Правила до 28.02.2022 не передбачали окремих процедур та особливостей щодо перетинання державного кордону України військовозобов'язаними особами в умовах воєнного стану.

З моменту введення в Україні воєнного стану до Правил вісім разів вносились зміни та доповнення.

Наразі положеннями п. 2 Правил встановлено, що перетинання громадянами України державного кордону здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю, якщо інше не передбачено законом, за одним з таких документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну:

- 1) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- 2) дипломатичний паспорт;
- 3) службовий паспорт;
- 4) проїзний документ дитини (чинний протягом строку, на який він виданий);
- 5) посвідчення особи моряка;
- 6) посвідчення члена екіпажу.

Водночас згідно з положеннями п. 2 Правил у випадках, визначених законодавством, для перетинання державного кордону громадяни крім паспортних документів повинні мати також підтверджуючі документи.

Так, змінами до Правил пропонується нормативно закріпити як додаткову підставу для перетину державного кордону наявність довідки за формою, запропонованою у проєкті постанови.

Наявність довідки перевірятиметься службовими особами Держприкордонслужби при перетині державного кордону окремими категоріями осіб, а саме:

- водіями з метою транспортування придбаного за межами України транспортного засобу, який буде визначено як засіб провадження господарської діяльності ліцензіатів з перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом (зміни відповідно до п. 2-9 Правил);

- громадянами України, які прямують для роботи на морських суднах, суднах внутрішнього плавання у складі екіпажів таких суден, через державний кордон (зміни відповідно до п. 2-13 Правил);

- особами з метою здійснення службових відряджень, участі в конференціях, виставках, інших заходах (подіях), пов'язаних безпосередньо з професійною (господарською) діяльністю (зміни до відповідно п. 2-14 Правил);

- державними службовцями, працівниками органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ і організацій через державний кордон з метою службового відрядження (зміни відповідно до п. 2-15 Правил);

- працівниками суб'єктів господарювання приватної форми власності з метою службового відрядження (зміни відповідно до п. 2-16 Правил);
- учасниками заходів, які включені до календарного плану заходів щодо реалізації державної політики з питань молоді на відповідний рік; календарного плану заходів щодо національно-патріотичного виховання молоді на відповідний рік; календарного плану надання державної підтримки дитячим, молодіжним громадським організаціям на виконання загальнодержавних програм і здійснення заходів стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї на відповідний рік; календарного плану надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства на реалізацію проектів, здійснення заходів щодо національно-патріотичного виховання на відповідний рік; учасниками міжнародних обмінів молоддю з метою виконання Угоди між Урядом України та Урядом Литовської Республіки про Раду обмінів молоддю України та Литви і Договору між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про Українсько-Польську Раду обміну молоддю на основі поданого до Мінмолодьспорту відповідного клопотання з метою службового відрядження (зміни, які передбачено п. 2-16 Правил).

У проекті постанови встановлюється, що зазначена довідка буде видана центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах або іншими уповноваженими органами, до повноважень яких віднесено регулювання сфери суспільних відносин, до якої належать перелічені категорії осіб.

Проте у кожному окремому випадку проектом постанови не регламентується порядок отримання довідки, необхідної для легального перетину кордону окремими категоріями осіб, а також відсутній чіткий та прозорий алгоритм дій для відповідного органу державної влади або уповноваженого органу, зокрема не визначено:

- переліку необхідних документів для отримання довідки;
- строку видачі;
- підстав для відмови у її видачі.

Відсутність чіткої процедури отримання довідки як правової підстави для перетину кордону на практиці призведе до корупційних зловживань під час її отримання.

Також запропоновані зміни надають дискреційні повноваження відповідним уповноваженим органам та сприяють встановленню непрозорих процедур під час перетину кордону окремими категоріями військовозобов'язаних осіб в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Рекомендації НАЗК:

у редакціях пропонованих змін до п. 2-9, 2-13, 2-14, 2-15 та 2-16 Правил встановити відсильну норму на окремий нормативно-правовий акт, який регулюватиме видачу довідки для перетину кордону кожній категорії осіб з наступною чіткою регламентацією порядку отримання довідки про перетин кордону у відповідного уповноваженого органу.

1.2. Змінами відповідно до п. 2.12 Правил передбачається врегулювати питання перетину кордону водіями транспортних засобів іноземних суб'єктів господарювання, що здійснюють міжнародні перевезення вантажів та пасажирів автомобільним транспортом.

Так, пропуск відповідної категорії чоловіків здійснюється уповноваженими службовими особами Держприкордонслужби *за наявності рішень про виїзд за межі України*, за умови виконання правил перетинання державного кордону та за наявності інформації про особу у відповідній інформаційній системі, адміністратором якої є Укртрансбезпека.

Рішення про виїзд за межі України таких водіїв *приймається Мінінфраструктури* за наявності поданих іноземним суб'єктом господарювання пропозицій щодо виїзду за межі України водіїв, обсягу вантажів, які необхідно перевезти, за формою згідно з додатком 1 до проекту постанови, та засвідчених в установленому порядку копій документів, що підтверджують перебування у трудових відносинах водіїв з такими іноземними суб'єктами господарювання, а також їх перекладу на українську мову, засвідченого печаткою бюро перекладів.

Будь-яких інших деталей процедури видачі Мінінфраструктури рішень про виїзд за межі України Правила не містять.

Відтак залишаються не врегульованими питання щодо:

- порядку розгляду отриманих документів посадовими особами Мінінфраструктури;
- строку прийняття відповідного рішення;
- критеріїв, відповідно до яких здійснюватиметься розгляд отриманих документів, на підставі яких буде прийнято рішення про виїзд водіїв за межі України або надання відмови у такому виїзді.

Відсутність чіткої та прозорої процедури отримання необхідних правових підстав для перетину кордону на практиці призведе до корупційних зловживань під час їх отримання в уповноважених органах.

Також для відповідної категорії водіїв проектом постанови пропонується передбачити, що *у разі невідтвердження мети поїздки* уповноважені службові особи Держприкордонслужби відмовляють таким особам у перетинанні державного кордону в порядку, визначеному частиною першою статті 14 Закону України «Про прикордонний контроль».

Проте проектом постанови не врегульовуються питання щодо способу підтвердження мети поїздки, що дозволить уповноваженим службовим особам Держприкордонслужби відмовляти таким особам у перетині кордону за власними суб'єктивними оцінками.

Зазначене створює умови для застосування корупційних практик під час перетину кордону відповідною категорією водіїв.

Рекомендації НАЗК:

у редакції пропонованих змін до п. 2-12 Правил встановити відсильну норму на окремий нормативно-правовий акт, який регулюватиме порядок видачі рішення про виїзд за межі України для відповідної категорії водіїв Мінінфраструктури з наступною чіткою регламентацією строку прийняття

рішення та критерії, відповідно до яких здійснюватиметься розгляд отриманих документів та/або буде прийнято рішення про виїзд водії за межі України або надання відмови у такому виїзді.

визначити вичерпний перелік документів, які підтверджують мету поїздки водіїв, та перевіряються уповноваженими службовими особами Держприкордонслужби.

2. Використання правових конструкцій оціночного характеру

2.1. Положеннями п. 2-13 Правил передбачається врегулювати правила пропуску через державний кордон:

- спортсменів, які включені до складу національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських видів спорту та видів спорту осіб з інвалідністю; тренерів із складу національних збірних команд України, які забезпечують підготовку спортсменів, включених до складу національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських видів спорту та видів спорту осіб з інвалідністю; спортивних суддів *та інших фахівців, що забезпечують, зокрема, організаційне, науково-методичне, медичне супроводження, антидопінговий контроль за підготовкою спортсменів, які включені до складу національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських видів спорту та видів спорту осіб з інвалідністю, за наявності підтвердних документів щодо участі в офіційних міжнародних спортивних змаганнях та навчально-тренувальних зборах, що проводяться за кордоном;*

- спортсменів, тренерів, які включені до складу клубних команд найвищих дивізіонів з ігрових видів спорту, *інших осіб, що забезпечують, зокрема, організаційне, науково-методичне, медичне супроводження, антидопінговий контроль за підготовкою спортсменів, які включені до складу клубних команд найвищих дивізіонів з ігрових видів спорту, спортивних суддів, арбітрів за наявності підтвердних документів щодо участі у спортивних заходах, що проводяться за кордоном.*

Однак за результатом застосування оціночного поняття «зокрема» пропонується категорія осіб, для яких у проекті постанови встановлюються винятки для пропуску через державний кордон, не є вичерпною.

Як наслідок, передбачене регулювання може бути використане для створення корупційної схеми і включення заінтересованих осіб до відповідного переліку супровідного персоналу спортсменів.

Рекомендації НАЗК:

із редакції п. 2-13 Правил виключити слово «зокрема» та встановити вичерпний перелік категорій осіб, які можуть супроводжувати спортсменів на спортивних змаганнях.

2.2. Змінами до п. 2.15 Правил пропонується визначити правила пропуску державними службовцями, працівниками органів державної влади, *іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, державних та комунальними підприємствами, установами і організаціями* через державний кордон з метою службового відрядження.

Поряд із переліком осіб на яких поширюватимуться вимоги зазначеного пункту Правил, використання у ньому поняття «інші державні органи» створює невизначеність у межах застосування цих положень.

Як наслідок запропоновані змінами правила пропуску через державний кордон для відповідної категорії осіб сприяють вчиненню корупційних правопорушень та можуть бути використані в цілях окремих зацікавлених осіб.

Рекомендації НАЗК:

із запропонованих змін до п. 2-16 Правил виключити словосполучення «іншими державними органами».

Висновок:

проект постанови містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ