

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виноград та виноградне вино»

Картка проекту

Розробник проекту Закону: Міністерство економіки України (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України)	Мета проекту Закону - приведення норм галузевого законодавства у відповідність до вимог міжнародних правил виробництва виноробної продукції та імплементації положень Регламентів (ЄС) № 1308/2013, № 251/2014, № 2019/33, № 2018/274 та Постанови (ЄС) 2018/273 щодо енологічних практик, маркування і захисту географічних зазначень виноробної продукції та контролю у сфері виноградарства та виноробства, а також спрощення ведення підприємництва та дерегуляції у виноградно-виноробній галузі	Проект Закону надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	---	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами антикорупційної експертизи проекту Закону Національне агентство ідентифікувало низку корупціогенних факторів, наявність яких обумовлює потребу у доопрацюванні запропонованої редакції, зокрема:

- 1) невизначеність механізму погодження введення в обіг продуктів, отриманих за результатами експерименту, з Мінагрополітики;
- 2) необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру щодо врегулювання порядку надання дозволу на підсолоджування, а також умов, процедури та способу підсолоджування, який може бути використаний виробниками вина;
- 3) невідповідність процедури включення суб'єктів господарювання до Виноградарсько-виноробного реєстру вимогам Закону України «Про адміністративні послуги»;
- 4) неузгодженість процедури оцінки відповідності виконання умов щодо використання географічного зазначення (назви місця походження) вина, географічного зазначення ароматизованого винного продукту, з вимогами Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»;
- 5) відсутність чітких критеріїв виокремлення виноградно-виноробних регіонів, областей, районів, оазисів виноградарства.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, 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

У ст. 23 проекту Закону пропонується визначити, що продукти, отримані шляхом експериментального використання нових енологічних практик, можуть

бути введені в обіг за умови погодження з Мінагрополітики кількості такого продукту.

При цьому положення ст. 23 проєкту Закону не врегульовують механізму такого погодження з відповідальним центральним органом виконавчої влади.

Запропонована редакція ст. 23 проєкту Закону необґрунтовано розширює дискреційні повноваження Мінагрополітики та створює загрозу корупційних зловживань при прийнятті управлінських рішень під час погодження введення в обіг продуктів, отриманих за результатами експерименту. Це також порушує принцип правової визначеності і передбачуваності правового регулювання, дотримання якого гарантується шляхом викладення положень акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні виконувати його вимоги.

Рекомендації НАЗК:

визначити у проєкті Закону механізм погодження з Мінагрополітики введення в обіг продуктів, отриманих за результатами експерименту.

2. Необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру щодо врегулювання відносин у сферах з високим рівнем корупційних ризиків за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня

2.1. Положення ст. 24 проєкту Закону визначають загальні умови та обмеження підсолоджування вина. Так, згідно з ч. 1 ст. 24 проєкту Закону підсолоджування вина може бути дозволене Мінагрополітики лише з використанням виноградного суслу, концентрованого або ректифікованого концентрованого виноградного суслу. При цьому ч. 7 ст. 24 проєкту Закону містить бланкетну норму, яка не встановлює конкретних правил поведінки учасників ринку для отримання погодження на застосування відповідного технологічного прийому, натомість відсилає до положень порядку, який має бути затверджений Мінагрополітики. Цим порядком має бути врегульовано умови, процедуру та спосіб підсолоджування, зміст і форму заявки на підсолоджування, а також обмеження щодо підсолоджування вина.

Механізму отримання дозволу на використання цього технологічного прийому у проєкті Закону не визначено, що може стати джерелом корупційних ризиків шляхом посилення регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Враховуючи це, з метою впровадження збалансованої та прозорої процедури погодження застосування відповідних технологічних прийомів під час виробництва вина основні вимоги мають бути деталізовані на законодавчому рівні.

Рекомендації НАЗК:

на законодавчому рівні визначити порядок надання дозволу, а також умови, процедуру та спосіб підсолоджування, який може бути використаний виробниками вина.

2.2. Проєкт Закону перенасичений положеннями відсильного характеру щодо врегулювання окремих норм права на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Так, ст. 7 проекту Закону визначає поняття географічних виноробних територій та зон виноградарства України. Однак чітко визначених критеріїв, які б давали змогу виокремити виноградно-виноробні регіони, області, райони, оазиси виноградарства, проект Закону не містить. Відповідно, більш детальну специфіку врегулювання зазначеного питання передбачається віднести до повноважень Мінагрополітики.

Додатково у ст. 9 проекту Закону встановлюється, що Мінагрополітики, визначає з виділенням у натурі зони виробництва винограду та виноробні території. У виділених зонах та територіях регламентується сортовий склад вирощування винограду відповідно до спеціалізації відповідної виноробної території виноградарства та заявлених категорій вина.

Такі положення проекту Закону невиправдано забезпечують надмірне адміністративне втручання у процеси ведення господарської діяльності виробниками винограду та продуктів виноградарства та виноробства, розширюють дискреційні повноваження Мінагрополітики, а також створюють загрозу корупційних зловживань при прийнятті відповідних управлінських рішень, зокрема шляхом нормативного встановлення вимог щодо можливості вирощування винограду і виробництва виноробної продукції на відповідних виноробних територіях.

Рекомендації НАЗК:

визначити чіткі критерії виокремлення виноградно-виноробних регіонів, областей, районів, оазисів виноградарства на рівні проекту Закону.

2.3. Положення ст. 11 проекту Закону запроваджують ведення Виноградарсько-виноробного реєстру (далі – Реєстр) та встановлюють, що Реєстр ведеться шляхом обов'язкового подання суб'єктами господарювання, які підлягають реєстрації у Реєстрі, достовірних та актуальних відомостей, визначених цим Законом та нормативно-правовими актами.

У разі якщо суб'єкти господарювання, які підлягають реєстрації у Реєстрі, не реєструються у ньому, не подаватимуть передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами відомостей, документів, такі суб'єкти господарювання не мають права вирощувати та збирати, реалізовувати виноград для виготовлення виноробної продукції, виготовляти виноробну продукцію. Випадки порушення цієї норми розглядаються як фальсифікація виноробної продукції, і така продукція підлягає вилученню з обігу.

Таким чином, процедура внесення суб'єктів господарювання до Реєстру у розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» має ознаки адміністративної послуги. Відповідно до ст. 5 вказаного Закону виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Натомість у ст. 11 проекту Закону визначено, що порядок та форму заявки, строки розгляду заявки, порядок внесення змін до Реєстру затверджує Мінагрополітики. Запропоноване регулювання порушує вимоги Закону України «Про адміністративні послуги».

У ст. 12 проекту Закону визначено зміст Реєстру, тобто перелік відомостей про виробників винограду та інших суб'єктів господарювання, на яких поширюватиметься сфера застосування зазначеного проекту Закону. При цьому у ст. 13 проекту Закону пропонується визначити обов'язок Мінагрополітики затверджувати Порядок ведення та адміністрування Реєстру, а також перелік додаткових відомостей Реєстру.

Встановлення невичерпного переліку вимог до змісту Реєстру наділяє орган державної влади необґрунтованими дискреційними повноваженнями, створює загрозу корупційних зловживань при прийнятті управлінських рішень, а також може стати джерелом корупційних ризиків шляхом посилення регуляторного впливу на суб'єктів господарювання.

Рекомендації НАЗК:

привести положення проекту Закону щодо Реєстру у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги», а саме:

виключити з редакції ст. 11 проекту Закону положення відсильного характеру щодо визначення відомостей, які подаються суб'єктами господарювання до Реєстру, на рівні нормативно-правових актів;

передбачити всі етапи адміністративної процедури включення суб'єктів господарювання до Реєстру у проекті Закону;

сформулювати вичерпний перелік відомостей про виробників винограду та інших суб'єктів господарювання, які підлягають поданню для наповнення змісту Реєстру, безпосередньо у проекті цього акта.

3. Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм

3.1. У ст. 46 проекту Закону пропонується врегулювати питання проведення оцінки відповідності вина географічним зазначенням (назвою місця походження), ароматизованого винного продукту із географічним зазначенням.

Так, виробник, який здійснює або має намір здійснювати виробництво вина, ароматизованого винного продукту із зареєстрованим географічним зазначенням, зобов'язаний укласти договір з органами оцінки відповідності, акредитованим Національним органом з акредитації на виконання робіт у сфері виноградарства та виноробства.

Зазначене має ознаки обов'язкового характеру проведення оцінки відповідності зазначеного виду продукції.

Однак відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» оцінка відповідності здійснюється виключно на добровільній основі. Обов'язковість проведення оцінки продукції має регулюватися відповідним технічним регламентом. Водночас проект Закону не містить пропозицій про внесення відповідних змін до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

Таким чином, пропоновані проектом Закону принципи обов'язковості проведення оцінки відповідності не узгоджуються з вимогами Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

Рекомендації НАЗК:

процедуру проведення оцінки відповідності вина географічним зазначенням (назвою місця походження), ароматизованого винного продукту із географічним зазначенням привести у відповідність до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

3.2. Положеннями ст.ст. 51, 52 проекту Закону пропонується законодавчо визначити заходи державного нагляду (контролю), які здійснюватимуться контролюючими органами шляхом проведення планових та позапланових заходів, серед яких встановлюється вибіркова перевірка діяльності операторів.

Зазначене не відповідає одному з основних принципів державного нагляду (контролю), визначених у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме: здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності.

Практичне застосування пропонованої законопроектом норми розширює дискреційні повноваження Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (контролюючого органу) і створює загрозу корупційних зловживань при прийнятті управлінських рішень під час визначення планових та позапланових заходів, які застосовуватимуться до відповідних суб'єктів господарювання.

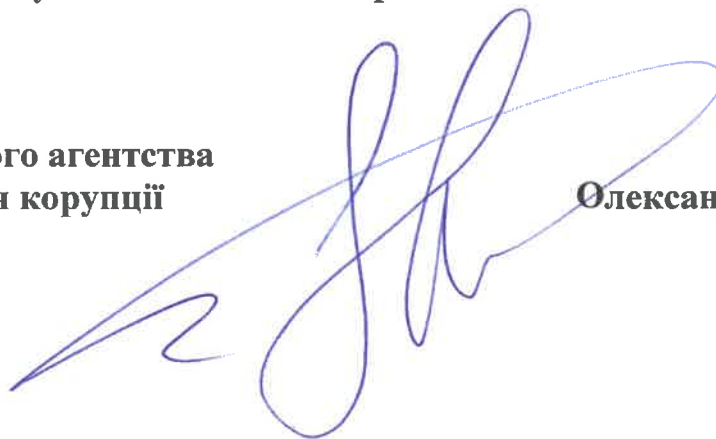
Рекомендації НАЗК:

виключити із ст. 51 проекту Закону положення, які стосуються проведення вибіркової перевірки діяльності оператора, а також виключити ст. 52 проекту Закону в цілому.

Висновок:

проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наведених рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ