

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

Картка проєкту

Розробник проєкту Закону: Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики)	Мета проєкту Закону – приведення норм галузевого законодавства у відповідність до вимог міжнародних правил виробництва виноробної продукції та імплементація положень Регламентів (ЄС) № 1308/2013, № 251/2014, 2019/33, 2018/274 і 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, створення сприятливих умов щодо розвитку суб'єктів господарювання всіх форм власності та виробництва високоякісної продукції з особливими властивостями, що обумовлені екологічними умовами території походження	Проект Закону надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	--	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами антикорупційної експертизи проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало низку корупціогенних факторів, наявність яких обумовлює потребу в його суттєвому доопрацюванні, зокрема:

встановлення правової невизначеності процедури «опорядження виноградників»;

необґрунтованість повідомлення виробником виноробної продукції Мінагрополітики про застосування технологічної операції з підсолоджування;

визначення непрозорих умов діяльності Експертної комісії при здійсненні процедури погодження специфікації вина/ароматизованого винного продукту;

невідповідність процедури включення суб'єктів господарювання та інших осіб до Виноградарсько-виноробного реєстру Реєстру сенсорних оцінювачів вимогам Закону України «Про адміністративні послуги»;

неузгодженість процедури сертифікації виробленого вина/ароматизованого винного продукту із зареєстрованим географічним зазначенням для підтвердження його відповідності специфікації з вимогами Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»;

встановлення непрозорої процедури погодження з Мінагрополітики використання експериментальних енологічних практик;

відсутність чітких критеріїв виокремлення зон виноградарства України в цілях здійснення 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

1.1. У ст. 9 проєкту Закону пропонується встановити порядок опорядження, утримання та списання виноградників

Згідно з ч. 1 ст. 9 проєкту Закону опорядження виноградників для виноробства здійснюється у межах зон виноградарства відповідно до проєкту, розробленого за замовленням власника або користувача виноградної ділянки та погодженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави. Погодження надається на декларативній основі на підставі поданої власником або користувачем земельної ділянки заяви.

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 9 проєкту Закону вимоги до розроблення та погодження проєкту опорядження виноградника затверджуються Мінагрополітики.

Однак проєкт Закону не містить визначення поняття «опорядження виноградників», не встановлює суб'єкта, який за замовленням розробляє «проєкт опорядження», не доводить необхідність погодження та не визначає деталізованого порядку його здійснення уповноваженими посадовими особами Мінагрополітики.

Рекомендації НАЗК:

виключити зі ст. 9 проєкту Закону необхідність регулювання питань «опорядження виноградників».

1.2. Положення ст. 13 проєкту Закону визначають питання підсолоджування виноробної продукції. Так, згідно з ч. 1 ст. 13 проєкту Закону підсолоджування виноробної продукції допускається після повідомлення виробника такої продукції, поданого до Мінагрополітики.

Мету, зміст та правові наслідки такого повідомлення проєкт Закону не містить.

Залишення поза межами законодавчого регулювання більшості питань ведення господарської діяльності у відповідній сфері може стати джерелом корупційних ризиків, зокрема шляхом посилення регуляторного впливу на суб'єктів господарювання.

Враховуючи зазначене, з метою впровадження збалансованої та прозорої процедури взаємодії суб'єктів господарювання з представниками уповноважених державних органів, доцільність повідомлення Мінагрополітики

про особливості виробництва виноробної продукції мають бути деталізовані на законодавчому рівні.

Рекомендації НАЗК:

у ст. 13 проєкту Закону чітко визначити мету інформування виробником Мінагрополітики про застосування технологічних операцій з підсолонжування виноробної продукції або виключити ч. 1 ст. 13 проєкту Закону.

1.3. Відповідно до положень ч. 1 ст. 36 проєкту Закону для погодження специфікації вина/ароматизованого винного продукту виробник або об'єднання виробників, які мають право на реєстрацію географічного зазначення, подають до спеціально уповноваженого органу клопотання.

Так, ч. 3 ст. 36 проєкту Закону встановлено, що для здійснення процедури погодження специфікації вина/ароматизованого винного продукту спеціально уповноваженим органом утворюється Експертна комісія, до складу якої входять представники спеціально уповноваженого органу, контролюючого органу, центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, науково-дослідних установ, фахівці у сфері географічних зазначень.

У ч. 4 ст. 36 проєкту Закону визначено, що при здійсненні процедури погодження Експертна комісія здійснює документальне дослідження поданого клопотання та встановлює, серед іншого:

- обґрунтованість визначення меж географічного місця, з якого походить вино/ароматизований винний продукт, в яких виникли особливі якості або інші характеристики, зазначені у специфікації;
- у випадку дослідження специфікації вина із географічним зазначенням – правильність визначення площ виноградних ділянок, агроекологічні умови вирощування виноградних насаджень, вік насаджень, схеми садіння, формування виноградних кущів, зрідженість та стан виноградних насаджень, сортовий склад виноградників, площі сортів винограду, специфічні енологічні практики, що використовуються для виготовлення вина із географічним зазначенням.

Таким чином, Експертна комісія за відсутності чітко визначених критеріїв проведення документального дослідження отриманого клопотання уповноважена на прийняття рішення щодо ступенів наявності належного обґрунтування та правильності підходів, які були використані при заповненні клопотання. Зазначене збільшує дискреційні повноваження Експертної комісії та впроваджує непрозорий підхід при прийнятті нею рішень.

Додатково згідно з нормами ч. 5 ст. 36 проєкту Закону за недостатності документального дослідження для погодження специфікації вина із географічним зазначенням Експертна комісія має право провести фактичну перевірку із виїздом у заявлене географічне місце.

Застосування формулювання «за недостатності документального дослідження для погодження специфікації вина із географічним зазначенням» збільшує дискрецію Експертної комісії та дозволяє упереджено ставитись до проведення документального дослідження отриманого клопотання в цілях призначення фактичної виїзної перевірки.

До того ж запропонований порядок погодження специфікації вина/ароматизованого винного продукту сприяє встановленню підстав для особистого контакту виробника та уповноваженого на прийняття рішень органу, що містить в собі корупційні ризики.

Надалі відповідно до норм ч. 8 ст. 36 проєкту Закону підставами для відмови у погодженні специфікації вина/ароматизованого винного продукту є, зокрема:

- відсутність *особливої* якості, репутації чи інших характеристик вина/ароматизованого винного продукту, які головним чином або виключно зумовлені його географічним походженням;

- *необґрунтованість* визначення меж географічного місця, в якому виникають особливі якості або інші характеристики вина/ароматизованого винного продукту, зазначені у специфікації, що не усунута заявником у процесі розгляду клопотання про погодження специфікації;

- *об'єктивна неможливість* відтворення іншими виробниками викладених у специфікації способів виробництва вина/ароматизованого винного продукту при виробництві вина/ароматизованого винного продукту згідно із специфікацією.

Отже, запропоновані підстави для відмови у погодженні специфікації вина/ароматизованого винного продукту містять аналогічно до запропонованого в цілому ст. 36 проєкту Закону непрозорий механізм прийняття рішень із застосуванням суб'єктивних підходів уповноваженим на те органом.

Рекомендації НАЗК:

- у ч. 4 ст. 36 проєкту Закону встановити чіткий предмет та критерії документального дослідження отриманого клопотання;

- у ч. 5 ст. 36 проєкту Закону визначити чіткі підстави для прийняття рішень про проведення фактичної перевірки із виїздом;

- у цій же частині ст. 36 проєкту Закону передбачити конкретні підстави для відмови у погодженні вина/винного продукту.

1.4. Згідно з нормами ч. 1 ст. 54 проєкту Закону продукти виноградарства та виноробства, ароматизовані винні продукти підлягають обов'язковому контролю якості шляхом аналітичного дослідження, яке здійснюється лабораторіями, та органолептичного дослідження – сенсорного оцінювання, яке здійснюється сенсорними оцінювачами.

У ч. 4 ст. 54 проєкту Закону встановлено, зокрема, що вимоги до сенсорних оцінювачів, програму підготовки, перевірки знань і кваліфікацій сенсорних

оцінювачів, а також порядок внесення таких осіб до Реєстру сенсорних оцінювачів, порядок ведення такого Реєстру визначає Мінагрополітики.

Аналогічні положення містить ст. 5 проєкту Закону в частині уповноваження Мінагрополітики на розроблення та прийняття нормативно-правових актів у межах повноважень, визначених цим Законом.

Проте, оскільки в проєкті Закону має місце впровадження необхідності нормативного врегулювання питань щодо надання права окремим особам на вчинення певних функціональних обов'язків та встановлення на законодавчому рівні їх виключних повноважень, пропозиція в частині уповноваження Мінагрополітики на врегулювання цих питань на рівні підзаконного нормативно-правового акта суперечить Закону України «Про адміністративні послуги».

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» 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.

Рекомендації НАЗК:

положення ст. 5 та ч. 1 ст. 54 проєкту Закону привести у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» або виключити зазначені положення з проєкту Закону.

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. Положеннями ч. 1 ст. 4 проєкту Закону та ч. 5 ст. 10 проєкту Закону пропонується запровадити порядок затвердження ринкових стандартів, який визначатиме Кабінет Міністрів України.

Визначення змісту поняття «ринкові стандарти» у проєкті акта відсутнє.

Зазначене не дає змоги встановити доцільність та ефективність врегулювання цього поняття за допомогою додаткового нормативно-правового акта.

До того ж пропозиція в частині запровадження правового інституту «ринкові стандарти» не узгоджується з нормами Закону України «Про стандартизацію» як єдиного спеціального акта, який встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Так, зазначений законодавчий акт не містить визначення поняття «ринковий стандарт» та не встановлює доцільність його застосування в інших нормативно-правових актах.

Рекомендації НАЗК:

виключити з ч. 1 ст. 4 та ч. 5 ст. 10 проекту Закону положення щодо необхідності уповноваження Кабінету Міністрів України на встановлення порядку затвердження ринкових стандартів.

2.2. Положення ст. 27 проекту Закону запроваджують ведення Виноградарсько-виноробного реєстру (далі – Реєстр).

У ч. 3 ст. 27 проекту Закону встановлено, що ведення Реєстру передбачає, зокрема, внесення відомостей про осіб, які підлягають реєстрації у Виноградарсько-виноробному реєстрі, заявок, декларацій, повідомлень, супровідних документів та інших передбачених цим законом відомостей та їх актуалізацію.

Згідно з положеннями ч. 5 ст. 27 проекту Закону до осіб, які підлягають обов'язковій реєстрації у Виноградарсько-виноробному реєстрі, належать:

виробник винограду;

виробник продуктів виноградарства та виноробства.

Таким чином, процедура реєстрації відповідних суб'єктів господарювання у Реєстрі в 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 ч. 8 ст. 28 проекту Закону визначено, що порядок складання, подання та розгляду заявок, декларацій, повідомлень, передбачених цим Законом, їх форма та вимоги до їх змісту, порядок ведення та адміністрування Виноградарсько-виноробного реєстру затверджує Мінагрополітики. Запропоноване регулювання порушує вимоги Закону України «Про адміністративні послуги».

Рекомендації НАЗК:

привести положення проекту Закону щодо Реєстру у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема передбачити всі етапи адміністративної процедури включення суб'єктів господарювання до Реєстру.

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

У ч. 1 ст. 46 проєкту Закону пропонується встановити, що виробник вина/ароматизованого винного продукту із зареєстрованим географічним зазначенням перед його введенням в обіг зобов'язаний укласти договір з органом сертифікації, акредитованим і внесеним до Реєстру органів сертифікації у сфері географічних зазначень вин/ароматизованих винних продуктів, та пройти сертифікацію виробленого вина/ароматизованого винного продукту із зареєстрованим географічним зазначенням для підтвердження його відповідності специфікації.

Зазначене має ознаки обов'язковості проведення сертифікації вина/ароматизованого винного продукту.

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 проєкт Закону не містить пропозицій про внесення відповідних змін до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

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

Рекомендації НАЗК:

вимоги ч. 1 ст. 46 проєкту Закону привести у відповідність до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

4. Використання правових конструкцій оціночного характеру.

Згідно з нормами ч. 1 ст. 18 проєкту Закону як виняток допускається використання експериментальних енологічних практик, не дозволених цим Законом або Міжнародними стандартами, за умови одержання попереднього погодження Мінагрополітики на здійснення фізичною або юридичною особою дослідницького проєкту щодо виробництва не більше ніж 50 000 гектолітрів продуктів виноградарства та виноробства на рік згідно з єдиним протоколом такого експерименту.

У ч. 2 ст. 18 проєкту Закону встановлено, що використання експериментальних енологічних практик погоджується протягом 10 днів після одержання від виконавця експерименту комплексу документів, в яких вичерпно викладено єдиний протокол експерименту, за умови, зокрема, якщо їх метою є правильна виніфікація, стабілізація та зберігання або дозрівання (витримка) продуктів виноградарства та виноробства, та/або виробництво нових видів таких продуктів.

Додатково у ч. 3 ст. 18 проєкту Закону визначено, що підставами для відмови у наданні погодження є:

- невідповідність експериментальних енологічних практик або процедури їх здійснення вимогам законодавства в сфері безпечності та якості харчових продуктів, охорони довкілля, навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, техногенної безпеки;

- можливість введення споживачів в оману щодо складу, походження, властивостей або показників якості продукту, одержаного з використанням експериментальних енологічних практик;

- надання комплексу документів, що не відповідає встановленим цим законом вимогам та/або не дозволяє вичерпно визначити єдиний протокол експерименту, та/або не обмежує кількість продуктів виноградарства та виноробства, що можуть бути одержані внаслідок застосування експериментальних енологічних практик.

Як наслідок, погодження Мінагрополітики використання експериментальних енологічних практик містить умови та підстави для відмови переважно оціночного характеру, що дозволяє застосування надмірного суб'єктивізму при реалізації наданих за результатом прийняття цього проекту Закону повноважень Мінагрополітики.

Додатково у ст. 18 проекту Закону визначено необхідність подачі комплексу документів та відповідних підтвердних матеріалів, що не містить чіткого визначення вимог, які повинні виконати виробники виноробної продукції при впровадженні експериментальних енологічних практик.

Рекомендації НАЗК:

у редакції ст. 18 проекту Закону встановити чіткі умови та підстави для відмови у наданні погодження використання окремих експериментальних енологічних практик;

встановити чіткий перелік документів в цілях використання експериментальних енологічних практик.

5. Інші зауваження.

5.1. У ст. 7 проекту Закону визначено поняття зон виноградарства України.

При цьому доцільності нормативного регулювання зон виноградарства із встановленням особливостей ведення виноградарства на кожній із зон пояснювальна записка до проекту Закону не містить.

Так, згідно з положеннями п. 39 ч. 1 ст. 1 проекту Закону зона виноградарства – це географічна виноградарсько-виноробна територія, класифікована за сумою активних температур та екологічними умовами, на якій можуть застосовуватися дозволені для цієї зони енологічні процеси та практики, з урахуванням обмежень, визначених для цієї зони.

Детальну специфіку врегулювання зазначеного питання передбачається віднести до повноважень Мінагрополітики.

При цьому у ч. 2 ст. 7 проекту Закону встановлено, що зони виноградарства України визначаються відповідно до кліматичної класифікації зон виноградарства Європейського Союзу, повинні відповідати зонам

виноградарства А, В, С Європейського Союзу та можуть включати окремі географічні місця в межах таких зон.

Проте правові підстави та/або критерії, які допускають включення окремих географічних місць в межах кліматичної класифікації зон виноградарства Європейського Союзу, у проєкті Закону відсутні.

Відповідно, регулювання питання зон виноградарства у спосіб, запропонований проєктом Закону, може уповноважити Мінагрополітики на встановлення надмірного регуляторного тиску на суб'єктів господарювання, зокрема шляхом визначення фактичної заборони здійснювати виноградарство в межах зон виноградарства на територіях, які вже використовуються в цих цілях.

Рекомендації НАЗК:

визначити чіткі критерії виокремлення зон виноградарства з конкретно встановленими умовами, при настанні яких допустиме відхилення від європейських практик, або виключити ст. 7 проєкту Закону.

5.2. Згідно з положеннями ч. 5 ст. 29 проєкту Закону за неподання декларацій у встановлені цим Законом строки зареєстровані у Виноградарсько-виноробному реєстрі особи несуть відповідальність.

Проте застосування запропонованого проєктом Закону положення не дає змоги встановити конкретні правові наслідки, зокрема вид відповідальності за неподання застосованих у проєкті Закону декларацій у встановлені строки.

Рекомендації НАЗК:

ч. 5 ст. 29 проєкту Закону доповнити положеннями, встановивши вид відповідальності відповідно до цього Закону.

Висновок:

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

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ