

**ВИСНОВОК**  
**антикорупційної експертизи проєкту**  
**Закону України «Про розміщення на ринку та обіг засобів захисту рослин і агрохімікатів»**

**Картка проєкту**

|   |   |   |
|---|---|---|
| Розробник:<br>Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України | Мета проєкту Закону - вдосконалення державного регулювання у сфері поводження з пестицидами та агрохімікатами | Проект Закону надіслано відповідно до § 37 <sup>2</sup> Регламенту Кабінету Міністрів України |
|---|---|---|

**Резюме антикорупційної експертизи**

За результатами антикорупційної експертизи проєкту Закону України «Про розміщення на ринку та обіг засобів захисту рослин і агрохімікатів» (далі – проєкт Закону) Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, а саме:

нечітке встановлення вимог до проведення державних випробувань засобів захисту рослин і агрохімікатів та оцінки діючих речовин засобів захисту рослин;

необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру щодо врегулювання визначення критеріїв віднесення агрохімікатів до таких, на які не поширюватимуться вимоги щодо проведення державних випробувань, за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня;

встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час надання адміністративних послуг, пов'язаних з обігом засобів захисту рослин і агрохімікатів;

суперечність між різними положеннями проєкту Закону, а також між положеннями проєкту Закону та Законів України «Про адміністративну процедуру», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» у вирішенні одного й того самого питання.

**Опис виявлених корупціогенних факторів**

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

Згідно з ч. 1 ст. 4 проєкту Закону державні випробування засобів захисту рослин і агрохімікатів, оцінка діючих речовин засобів захисту рослин проводяться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою біологічної, токсиколого-гігієнічної та екологічної оцінки і розроблення регламентів їх застосування.

У ч. 8 ст. 4 проєкту Закону передбачено, що оцінка діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, державні випробування засобів захисту рослин і агрохімікатів проводяться науково-дослідними установами, підприємствами та організаціями, уповноваженими центральним органом

виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однак проєкт Закону не містить чітких положень, які розкривають зміст та вимоги до проведення оцінки діючих речовин засобів захисту рослин та її складових (біологічної, токсиколого-гігієнічної та екологічної оцінки).

Крім того, зміст положень проєкту Закону не дає чіткого розуміння, про проведення якої саме оцінки йдеться: виключно діючих речовин засобів захисту рослин чи також антидотів та синергістів. При цьому не зрозуміло, які саме з видів оцінок мають бути проведені суб'єктами господарювання з метою реалізації їх суб'єктивних прав та законних інтересів на кожному з етапів провадження ними господарської діяльності.

Натомість відповідно до ч. 4 ст. 10 проєкту Закону умовою державної реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів є наявність позитивної еколого-експертної оцінки матеріалів, поданих для реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів, що не відповідає положенням, наведеним у ст. 4 проєкту Закону, в частині визначення відповідних видів оцінки та вимог до її проведення.

Зазначені недоліки у правовому регулюванні створюють юридичну невизначеність у регламентації прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, які реалізуються у правовідносинах з особами, уповноваженими на виконання функцій держави, що, як наслідок, створить умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних правовідносин.

#### ***Рекомендації НАЗК:***

у проєкті Закону розкрити зміст та вимоги до проведення оцінки діючих речовин засобів захисту рослин та її складових, визначити чітку і прозору процедуру її проведення.

## **II. Необґрунтоване встановлення положень від сильного характеру щодо врегулювання відносин у сферах з високим рівнем корупційних ризиків за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня**

У ч. 7 ст. 4 проєкту Закону передбачено, що вимоги щодо проведення державних випробувань не розповсюджуються на агрохімікати, які відповідають затвердженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, критеріям їх оцінки та вимогам до маркування.

При цьому у проєкті Закону не встановлено, про які саме види агрохімікатів йдеться, а також не визначено критеріїв віднесення агрохімікатів до таких, на які не поширюватимуться вимоги щодо проведення державних випробувань.

З огляду на вказану правову невизначеність положення проєкту Закону можуть призвести до можливостей органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) надавати необґрунтовані переваги окремим особам або групі осіб користуватися «винятком із загального правила», що виходять за межі встановленої законодавчої процедури, з корупційною метою.

Зауваження аналогічного змісту стосуються також положень ч. 7 ст. 10 проєкту Закону.

**Рекомендація НАЗК:**

визначити у проекті Закону чіткі критерії віднесення агрохімікатів до таких, на які не поширюватимуться вимоги щодо проведення державних випробувань.

**III. 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. У ч. 9 ст. 4 проекту Закону передбачено, що перелік підприємств, установ та/або організацій, які можуть бути уповноважені на здійснення державних випробувань з метою токсиколого-гігієнічної оцінки для цілей державної реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів, а також для цілей оцінки діючих речовин засобів захисту рослин з метою їх схвалення, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Однак у проекті Закону не визначено кваліфікаційних або інших вимог до підприємств, установ, організацій, які можуть бути уповноваженими на здійснення відповідних державних випробувань та їх персоналу, що свідчить про відсутність підстав для визначення відповідного переліку, що, своєю чергою, може призвести до надмірного розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів органів державної влади або осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.

**Рекомендації НАЗК:**

у проекті Закону необхідно визначити вимоги до підприємств, установ, організацій, які можуть бути уповноваженими на здійснення державних випробувань з метою токсиколого-гігієнічної оцінки для цілей державної реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів, а також для цілей оцінки діючих речовин засобів захисту рослин з метою їх схвалення, та їх персоналу, а також критерії їх включення до відповідного переліку.

2. Згідно з ч. 1 ст. 5 проекту Закону центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, уповноважує науково-дослідну установу, підприємство або організацію на проведення державних випробувань засобів захисту рослин і агрохімікатів, оцінку діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, якщо науково-дослідна установа, підприємство або організація відповідає, зокрема, таким вимогам:

може підтвердити відповідний рівень компетентності;

має належну кількість кваліфікованого персоналу, достатню для проведення державних випробувань;

має належну матеріально-технічну, лабораторну базу та інші об'єкти інфраструктури, необхідні для проведення державних випробувань.

Водночас у положеннях ст. 5 проекту Закону передбачено, що для підтвердження відповідного рівня компетентності на проведення державних випробувань засобів захисту рослин і агрохімікатів, оцінку діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів науково-дослідна установа, підприємство чи організація подають до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, заяву на отримання уповноваження.

Підставами для прийняття рішення про відмову в уповноваженні є, зокрема, невідповідність науково-дослідної установи, підприємства чи організації вимогам уповноваження, необхідним для проведення державних випробувань, оцінки діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів.

Форми документів, які додаються до заяви на отримання уповноваження, затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Зазначене уповноваження у розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» має ознаки адміністративної послуги.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Разом з тим за результатами аналізу положень проекту Закону не виявлено: вимог до форми та змісту заяви, а також до документів, які повинні подаватися для підтвердження рівня компетентності;

чітких критеріїв, які б визначали вимоги до рівня компетентності, а також те, яка кількість кваліфікованого персоналу та який рівень матеріально-технічної, лабораторної бази та інших об'єктів інфраструктури можна вважати належними в цілях отримання відповідного уповноваження;

підстав підтвердження відповідності науково-дослідної установи, підприємства чи організації вимогам уповноваження, необхідним для проведення державних випробувань, оцінки діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів.

Така невизначеність на рівні законодавчого регулювання призведе до збільшення дискреційних повноважень при здійсненні адміністративної процедури, яка, навпаки, потребує чіткого визначення компетенції органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).

#### **Рекомендації НАЗК:**

у ст. 5 проекту Закону необхідно передбачити чіткі вимоги до форми та змісту заяви, а також до документів, які необхідно подавати для уповноваження науково-дослідної установи, підприємства або організації на проведення державних випробувань засобів захисту рослин і агрохімікатів, оцінки діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів.

3. У ст. 6 проєкту Закону, визначено, зокрема, що:

подання суб'єктом господарювання заяви про отримання (анулювання, переоформлення) дозволу на ввезення на митну територію України дослідних зразків незареєстрованих засобів захисту рослин і агрохімікатів, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень (далі – дозвіл), здійснюється в паперовій та/або в електронній формі засобами інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем;

видача дозволу та надання відмови у видачі здійснюються безоплатно протягом 10 робочих днів з дня одержання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, заяви, відомостей і документів, передбачених цим Законом;

до заяви додаються: копії сертифікатів якості на дослідний зразок; листок безпеки дослідного зразка; копія договору обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів; підтвердження включення незареєстрованого препарату до науково-дослідницьких планів науково-дослідних установ, підприємств або організацій, в яких будуть проводитись державні випробування препарату, разом з обґрунтуванням обсягу препарату, необхідного для проведення державних випробувань.

Однак у проєкті Закону не визначено, на адресу якого саме органу державної влади спрямовується заява про отримання (анулювання, переоформлення) дозволу, вимог до форми та змісту відповідних заяв і документів, що додаються до таких заяв.

Крім того, зі змісту проєкту Закону неможливо встановити порядок підтвердження включення незареєстрованого препарату до науково-дослідницьких планів науково-дослідних установ, підприємств або організацій, в яких будуть проводитись державні випробування препарату, який суб'єкт здійснюватиме відповідне включення та подання яких саме документів слугуватиме фактом такого підтвердження, що може призвести до невиправданого розширення дискреційних повноважень органу державної влади, уповноваженого на виконання функцій держави, та, як наслідок, сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

При цьому відповідно до ч. 3 ст. 4, ч. 11 ст. 4<sup>1</sup> Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру. Дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, вчиняються дозвільним органом, що оформляє документ дозвільного характеру, без залучення суб'єкта господарювання.

Відповідне зауваження стосується також положень ч.ч. 3, 4 ст. 8 проєкту Закону в частині визначення вимог до форми та змісту заяви і матеріалів досьє, які подаються для проведення процедури схвалення діючих речовин засобів захисту

рослин, антидотів та синергістів, що входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин, встановлення критеріїв їх схвалення та підстав для розроблення науково-експертною радою (її експертами) рекомендацій щодо такого схвалення, а також визначення статусу відповідної науково-експертної ради.

***Рекомендації НАЗК:***

у ст. 6, ч.ч. 3, 4 ст. 8 проекту Закону слід визначити чіткі та прозорі вимоги: до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання дозволу на ввезення на митну територію України дослідних зразків незареєстрованих засобів захисту рослин і агрохімікатів, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень;

до заяви та документів, які подаються для проведення процедури схвалення діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, що входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин.

Крім того, проект Закону необхідно доповнити положеннями щодо визначення критеріїв схвалення діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, які входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин, підстав для розроблення науково-експертною радою (її експертами) відповідних рекомендацій, а також визначення статусу науково-експертної ради (її експертів).

4. У ст. 10 проекту Закону, передбачено, зокрема, що:

*Порядок державної реєстрації та перереєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів та порядок проведення еколого-експертної оцінки матеріалів, поданих для реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікату, встановлюються Кабінетом Міністрів України;*

*на експериментальний строк можуть бути зареєстровані засоби захисту рослин або агрохімікати, інформація про які на момент державної реєстрації не може бути надана у повному обсязі, але токсиколого-гігієнічні властивості та сфера застосування яких дають змогу вважати ризик небезпечності несуттєвим;*

*у разі схвалення діючої речовини на новий строк, строк реєстрації засобу захисту рослин за зверненням заявника може бути продовжений на строк, що в сумі не перевищує десять років, з відповідною сплатою реєстраційного внеску;*

*після закінчення терміну реєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів може проводитись їх перереєстрація у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. До реєстраційних даних засобів захисту рослин і агрохімікатів може бути внесено незначні зміни без необхідності проходження процедури перереєстрації в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.*

З аналізу положень проекту Закону неможливо встановити предмет регулювання порядку державної реєстрації та перереєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів, ураховуючи те, що відповідно до 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.

Слід також зауважити, що наведені положення не дають змоги визначити вимоги, спосіб прийняття рішень, порядок перереєстрації, а також реєстрації на експериментальний строк засобів захисту рослин або агрохімікатів, інформація про які на момент державної реєстрації не може бути надана у повному обсязі.

Крім того, з огляду на застосування словесної конструкції *«може бути продовжений на строк, що в сумі не перевищує десять років»* є незрозумілим порядок визначення продовження строку у разі схвалення діючої речовини на новий строк, а також суб'єкт, який приймає рішення про внесення до реєстраційних даних засобів захисту рослин і агрохімікатів незначних змін без необхідності проходження процедури перереєстрації.

#### **Рекомендація НАЗК:**

у проєкті Закону слід визначити чіткі вимоги до державної реєстрації та перереєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів та передбачити всі етапи здійснення відповідної адміністративної процедури.

#### **IV. 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**

1. У ч. 3 ст. 6 проєкту Закону встановлено, що порядок видачі, відмови у видачі, переоформлення та анулювання дозволу на ввезення на митну територію України дослідних зразків незареєстрованих засобів захисту рослин і агрохімікатів, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Відповідні положення містить також абз. 3 ч. 1 ст. 20 проєкту Закону.

У ст. 4<sup>1</sup> Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначено, що Кабінет Міністрів України встановлює порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру. Порядок відмови у видачі документа дозвільного характеру Кабінет Міністрів України встановлювати не уповноважений.

Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, запропоноване проєктом Закону регулювання не узгоджується з нормами Конституції України, Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яким визначено правові та організаційні засади

функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, в частині наділення Кабінету Міністрів України невластивими повноваженнями.

**Рекомендація НАЗК:**

у ч. 3 ст. 6, абз. 3 ч. 1 ст. 20 проекту Закону слова «відмови у видачі,» виключити.

2. Згідно з ч. 2 ст. 8 проекту Закону схвалення діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, які входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, на платній основі в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

При цьому відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

З урахуванням викладеного наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями щодо затвердження розміру плати за схвалення діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, які входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин, створює підґрунтя для колізії із наведеними нормативними приписами Закону України «Про адміністративні послуги» та виходить за межі покладених на нього законом повноважень.

Зауваження аналогічного змісту стосуються також положення ч. 8 ст.10 проекту Закону, згідно з яким проведення експертизи, державної реєстрації та перереєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів здійснюється на платній основі та в розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Варто також зауважити, що положення ч. 8 ст. 10 проекту Закону не узгоджуються з положеннями ч. 5 ст. 24 проекту Закону, відповідно до якої розмір плати за внесення відомостей до Державного реєстру не встановлюється.

**Рекомендація НАЗК:**

у проекті Закону визначити розмір плати за схвалення діючих речовин засобів захисту рослин, антидотів та синергістів, які входять до складу препаративних форм засобів захисту рослин, а також за проведення експертизи, державної реєстрації та перереєстрації засобів захисту рослин і агрохімікатів.

**Висновок:**

**проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує суттєвого доопрацювання.**

**Голова Національного агентства  
з питань запобігання корупції**

**Олександр НОВІКОВ**