

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «Об утверждении Правил определения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза (непреференциальных правил определения происхождения товаров)» от 5 мая 2017 г. № 140**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Совета ЕЭК «Об утверждении Правил определения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза (непреференциальных правил определения происхождения товаров)» (далее соответственно – проект решения, проект Правил), направленный Департаментом торговой политики (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект решения направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 24 октября 2016 г. по 23 ноября 2016 года.

В рамках публичного обсуждения проекта решения от 6 участников поступило 36 замечаний и предложений, из которых департаментом-разработчиком учтено – 16, отклонено – 20.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

[https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0101646/ria\\_24102016](https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0101646/ria_24102016).

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 154-161, 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

Вместе с тем в составленной департаментом-разработчиком сводной информации в отношении многих поступивших предложений участников публичного обсуждения указано, что предложение будет рассмотрено при доработке проекта решения с учетом позиций государств –членов Союза.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 159 Регламента в сводной информации о представленных предложениях департаментом-разработчиком должна быть приведена информация об их учете и (или) об основаниях их отклонения.

В этой связи департаменту-разработчику предлагается обеспечить доработку сводной информации о предложениях, поступивших в ходе публичного обсуждения проекта Правил, в части ее дополнения выражением позиции департамента-разработчика в отношении всех поступивших предложений, включая указание сведений об их учете или причинах (основаниях) отклонения (с повторным размещением доработанной сводной информации на сайте Союза).

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам.

**Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком определена не вполне точно.**

В информационно-аналитической справке департамент-разработчик отмечает, что существует ряд проблем, требующих разрешения в проекте Правил:

**- отсутствуют четко установленные цели применения проекта Правил, что приводит к неопределенности в толковании разными участниками внешнеэкономической деятельности и государственными контролирующими органами;**

- установлены критерии достаточной переработки товаров, которые не позволяют должным образом применять меры таможенно-тарифного, нетарифного регулирования, а также меры защиты внутреннего рынка, обусловленные происхождением товара;

- отсутствуют положения об определении конкретной страны происхождения в случае, если основным критерий происхождения не позволяет считать страной происхождения товаров государство, на территории которого был произведен товар.

- отсутствуют положения о документальном подтверждении происхождения товара, что приводит к отсутствию единых подходов и требований к одним и тем же видам регулятивных процедур;

- необходимо в определенных случаях предоставлять сертификат о происхождении товара на бумажном носителе при применении электронного декларирования.

Вместе с тем цели применения проекта Правил предусмотрены не самим проектом Правил, а уже установлены в пункте 2 статьи 37 Договора о Союзе.

В этой связи абзац об отсутствии целей применения проекта Правил предлагается исключить из описания проблемы в информационно-аналитической справке.

**Цель регулирования департаментом-разработчиком определена неверно.**

Так, департаментом-разработчиком отмечено, что целью принятия проекта решения является установление правил определения происхождения товаров, ввозимых на единую таможенную территорию Союза для целей применения мер таможенно-тарифного регулирования (за исключением целей предоставления тарифных преференций), применения мер нетарифного регулирования и защиты внутреннего рынка, установления требований к маркировке происхождения товаров, осуществления государственных (муниципальных) закупок, ведения статистики внешней торговли товарами, а проект решения устанавливает прозрачные, предсказуемые условия для участников внешнеэкономической деятельности при сохранении должного уровня государственного контроля за происхождением товаров.

Вместе с тем полагаем, что установление непривилегированных правил определения происхождения товаров как таковое не может являться надлежащей целью регулирования.

В этой связи департаменту-разработчику взамен указанной цели в информационно-аналитической справке предлагается привести следующие цели принятия проекта решения:

- установление унифицированных критериев достаточной переработки товаров, которые позволят надлежащим образом применять регуляторные меры, обусловленные происхождением товара;
- обеспечение единых подходов к применению правил и процедур документального подтверждения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Союза;
- предоставление возможности определения особых критериев определения происхождения товаров;
- предоставление участнику внешнеэкономической деятельности права не представлять при таможенном декларировании оригинал сертификата о происхождении товара на бумажном носителе;
- формирование правовой основы для создания электронных систем верификации происхождения, применение которых позволит упростить и ускорить совершение таможенных операций.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения в целом окажет позитивное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности.**

Вместе с тем в целях обеспечения комплексного характера регулирования и однозначного толкования положений проекта решения, а также для предотвращения установления необоснованных ограничений для участников внешнеэкономической деятельности **рабочая группа обращает внимание на необходимость доработки отдельных положений проекта решения** с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- дополнения проекта решения «порученческим» пунктом, предусматривающим необходимость проработки ЕЭК совместно с государствами – членами Союза вопроса об урегулировании правил и порядка определения и документального подтверждения происхождения товаров от конкретного производителя для целей применения мер защиты внутреннего рынка;

- увеличения продолжительности срока вступления в силу проекта Правил, предусмотренного пунктом 2 проекта решения, с 90 до 180 календарных дней со дня его официального опубликования проекта решения для обеспечения адаптации субъектов предпринимательской деятельности к новому регулированию;

- корректировки положений, касающихся установления в рамках особых критериев определения происхождения товаров определенного уровня отличия классификационного кода товара от классификационного кода непроеисходящих материалов (пункты 8 – 10 проекта Правил);

- дополнения абзаца первого пункта 29 проекта Правил уточнением, согласно которому оригинал сертификата о происхождении товара на бумажном носителе может не представляться при таможенном декларировании товара по решению декларанта;

- доработки положения пункта 30 проекта Правил в части корректировки формулировки, предусматривающей установление требований, непосредственно адресованных уполномоченным органам третьих стран;

- доработки положения пункта 33 проекта Правил в части корректировки формулировки, предусматривающей установление требования к уполномоченному органу третьей страны направлять ответы на запросы таможенных органов государств – членов Союза в срок, не превышающий 6 месяцев;

- дополнения положения абзаца второго пункта 35 проекта Правил уточнением о том, что запрос о верификации может направляться таможенным органом государства – члена Союза исключительно при наличии правовых оснований, предусмотренных пунктом 32 проекта Правил;

- уточнения и конкретизации положений пунктов 1 и 4 приложения к проекту Правил, касающихся оформления сертификата о происхождении товара и перечня указываемых в нем сведений;

- дополнительной проработки вопроса об установлении срока действия сертификата о происхождении товара продолжительностью 1 год с учетом наличия более длительных сроков помещения товаров под таможенную процедуру временного ввоза (допуска).

Одновременно рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития  
предпринимательской деятельности ЕЭК,  
заместитель руководителя рабочей группы

Б.Б. Бекешев

## ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего  
воздействия проекта решения Совета  
Евразийской экономической комиссии  
«Об утверждении Правил определения  
происхождения товаров, ввозимых  
на таможенную территорию  
Евразийского экономического союза  
(непреференциальных правил  
определения происхождения товаров)»

**1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Союза.**

1.1. Департаментом-разработчиком отклонено замечание участника публичного обсуждения о необходимости урегулирования в проекте Правил вопросов определения и документального подтверждения не только страны (группы стран, таможенного союза стран, региона или части страны) происхождения товаров, но и происхождения **товара конкретного производителя**.

Регламентация данного вопроса является актуальной для целей применения мер защиты внутреннего рынка, а именно:

- антидемпинговых мер с принятием отдельными производителями ценовых обязательств и (или) установлением различных ставок антидемпинговой пошлины в отношении конкретных производителей;

- компенсационных мер с указанием конкретных производителей, которым были предоставлены запрещенные специфические субсидии.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Договора о Союзе проект Правил подлежит применению, в том числе, для целей применения мер защиты внутреннего рынка, а наименование проекта Правил не ограничивается указанием на регулирование ими исключительно вопросов определения **страны** происхождения товара.

Необходимо также обратить внимание на наличие правовых пробелов в отношении вопросов документального подтверждения происхождения товаров от конкретного производителя путем оформления сертификата производителя для целей применения мер защиты внутреннего рынка.

В этой связи проект решения предлагается дополнить «порученческим» пунктом, предусматривающим необходимость проработки ЕЭК совместно с государствами – членами Союза вопроса об урегулировании правил и порядка определения и документального подтверждения происхождения товаров от конкретного производителя для целей применения мер защиты внутреннего рынка, включая подготовку (при необходимости) предложений о наделении ЕЭК соответствующими полномочиями посредством внесения изменений в Протокол о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам, являющийся приложением № 8 к Договору о Союзе.

В качестве альтернативного варианта предлагается оформить по данному вопросу отдельное поручение Совета ЕЭК.

1.2. Абзацем первым пункта 2 проекта решения предлагается установить срок его вступления в силу по истечении **90** календарных дней с даты его официального опубликования.

Принимая во внимание комплексный характер проекта решения, с принятием которого прекращается действие Соглашения о единых правилах определения страны происхождения товаров от 25 января 2008 г. (далее – Соглашение), применяемого более шести лет (вступило в силу с 1 июля 2010 г.), в целях обеспечения возможности адаптации участников внешнеторговой деятельности к новеллам проекта Правил предлагается установить срок вступления в силу проекта решения продолжительностью **180** календарных дней с даты его официального опубликования.

1.3. В соответствии с абзацем первым пункта 8 проекта Правил в случае необходимости определения происхождения товаров на основании критериев определения происхождения товаров, **отличных от критерия определения происхождения товаров, указанного в пункте 5 проекта Правил, такие особые критерии устанавливаются Советом ЕЭК.**

Справочно:

*Согласно пункту 5 проекта Правил в случае если при производстве товара на территории страны используются непроизходящие материалы, такой товар считается происходящим из такой страны, если в результате осуществления операций по переработке или производству классификационный код товара в соответствии с Гармонизированной системой **отличается на уровне любого из первых четырех знаков от классификационного кода непроизходящих материалов, использованных в производстве такого товара, в соответствии с Гармонизированной системой.***

В свою очередь, подпунктом 1 пункта 9 проекта Правил предусмотрено, что особые критерии определения происхождения товаров, при выполнении которых товар считается происходящим из страны, на территории которой эти критерии были выполнены, могут выражаться, в частности, в осуществлении операций

по переработке или производству, в результате выполнения которых классификационный код товара в соответствии с Гармонизированной системой **отличается на определенном уровне** от классификационного кода неприсходящих материалов, использованных в производстве такого товара, в соответствии с Гармонизированной системой.

В целях обеспечения правовой определенности при толковании и применении указанных положений проекта Правил **предлагается объединить нормативные положения пунктов 8 – 10 проекта Правил в одном пункте**, изложив его в следующей редакции:

«8. В случае необходимости определения происхождения товаров на основании критериев определения происхождения товаров, отличных от критерия определения происхождения товаров, указанного в пункте 5 настоящих Правил, такие особые критерии устанавливаются Советом Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия).

Особые критерии определения происхождения товаров могут выражаться в:

1) осуществлении операций по переработке или производству, в результате выполнения которых классификационный код товара в соответствии с Гармонизированной системой отличается на определенном уровне от классификационного кода неприсходящих материалов, использованных в производстве такого товара, в соответствии с Гармонизированной системой;

2) выполнении необходимых условий, производственных и технологических операций, при осуществлении которых товар считается происходящим из той страны, на территории которой эти операции имели место;

3) изменении стоимости товаров, когда добавленная стоимость достигает фиксированной доли в стоимости товара или стоимость использованных неприсходящих материалов не превышает фиксированной доли в стоимости товара.

Особые критерии определения происхождения товаров, указанные в абзацах 3-5 настоящего пункта, могут устанавливаться как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

Товары, в отношении которых установлены особые критерии определения происхождения товаров, считаются происходящими из соответствующей страны, если они удовлетворяют таким критериям.»

1.4. В целях исключения широты дискреционных полномочий при толковании и применении положений проекта Правил **абзац первый пункта 29 проекта Правил после слов «может не представляться» предлагается дополнить словами «по решению декларанта».**



1.5. В целях исключения установления в проекте Правил требований, непосредственно адресованных уполномоченным органам третьих стран, **пункт 30 проекта Правил предлагается изложить в следующей редакции:**

«30. Требования к электронной системе верификации происхождения устанавливаются отдельным протоколом (меморандумом) между таможенным органом государства-члена и уполномоченным органом.

**Электронная система верификации происхождения должна основываться на выполнении следующих основных принципов:**

1) полнота, актуальность и достоверность сведений, содержащихся в электронной системе верификации происхождения о выданных им сертификатах о происхождении товаров;

2) защита содержащихся в электронной системе верификации происхождения сведений от несанкционированного доступа, уничтожения, модификации или иных неправомерных действий;

3) надлежащее круглосуточное функционирование электронной системы верификации происхождения;

4) хранение в электронной системе верификации происхождения сведений о выданных сертификатах о происхождении товаров в течение не менее 3 лет с даты их выдачи.».

1.6. В целях исключения установления в проекте Правил требования к уполномоченному органу третьей страны направлять ответы на запросы таможенных органов государств – членов Союза в срок, не превышающий 6 месяцев, пункт 33 проекта Правил предлагается изложить в следующей редакции:

«33. Ответ на запрос о верификации **должен поступить в таможенный орган** в срок, не превышающий 6 месяцев с даты направления такого запроса.».

1.7. В целях исключения широты дискреционных полномочий должностных лиц таможенных органов государств – членов Союза при принятии решений о направлении запросов о верификации абзац второй пункта 35 проекта Правил предлагается изложить в следующей редакции:

«Возможность проверки сертификата о происхождении товара посредством использования электронной базы данных учитывается при принятии таможенным органом государства-члена решения **о необходимости направления** запроса о верификации. При этом возможность проверки сертификата о происхождении товара посредством использования электронной базы данных не ограничивает право таможенного органа государства-члена на направление запроса о верификации **в соответствии с пунктом 32 настоящих Правил.**».

1.8. В соответствии с пунктом 24 проекта Правил сертификат о происхождении товара оформляется в соответствии с требованиями согласно приложению к проекту Правил.

Так, пунктом 1 приложения к проекту Правил предусмотрено, что сертификат о происхождении товара изготавливается с применением степеней защиты, **исключающих фальсификацию** механическим или химическим способом.

Полагаем данную формулировку избыточной и оценочной, поскольку **исключить** фальсификацию документа на практике не представляется возможным.

В этой связи **в пункте 1 приложения к проекту Правил слова «с применением степеней защиты, исключающих фальсификацию» предлагается заменить словами «с применением средств, обеспечивающих защиту от фальсификации».**

1.9. В целях предотвращения установления избыточных и неоднозначно оцениваемых требований к перечню сведений, подлежащих указанию в сертификате о происхождении товара, подпункты 3 и 4 пункта 4 приложения к проекту Правил предлагается изложить в следующих редакциях:

«3) наименование и адрес экспортера **и (или)** производителя;

4) наименование страны назначения **или** наименование и адрес грузополучателя;».

1.10. Пунктом 9 приложения к проекту Правил предусмотрено, что сертификат о происхождении товара рассматривается в качестве документа о происхождении товара **в течение одного года с даты его выдачи.**

Вместе с тем установление срока действия сертификата о происхождении товара может являться избыточным ограничением в случаях, когда требование о представлении действующего сертификата о происхождении товара будет предъявлено таможенным органом государства – члена Союза при завершении таможенных процедур, помещение под которые товаров допускается на более длительные сроки, чем 1 год.

Например, в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 221 Таможенного кодекса Союза **срок действия таможенной процедуры временного ввоза (допуска)** не может превышать **2 года** со дня помещения товаров под таможенную процедуру временного ввоза (допуска), а для **отдельных категорий товаров** в зависимости от целей их ввоза на таможенную территорию Союза ЕЭК вправе определять более короткий или **более продолжительный, чем 2 года, срок действия таможенной процедуры временного ввоза (допуска).**

Так, в настоящее время Решением Комиссии Таможенного союза от 20 сентября 2010 г. № 375 «О некоторых вопросах применения таможенных процедур» утвержден Перечень категорий товаров, в отношении которых устанавливаются более продолжительные, чем установленные Таможенным кодексом Таможенного союза, предельные сроки временного ввоза.

Указанным перечнем для отдельных категорий товаров (например, морские паромы, морские суда-трубоукладчики, гражданские пассажирские самолеты) установлены **предельные сроки временного ввоза продолжительностью 3, 5, 8 и 10 лет**, а для рефрижераторных и рыболовных судов, а также других морских судов предусмотрено помещение под таможенную процедуру временного ввоза на срок действия договоров бербоут-чартера или тайм-чартера.

В этой связи департаменту-разработчику рекомендуется дополнительно проработать вопрос об установлении особенностей установления срока действия сертификата о происхождении товара для случаев завершения таможенной процедуры временного ввоза (допуска).

## **2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.**

Департаментом-разработчиком в качестве групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, указаны:

- участники внешнеэкономической деятельности, осуществляющие (намеревающиеся осуществлять) ввоз товаров на таможенную территорию Союза;
- производители государств – членов Союза, для защиты интересов которых введены меры защиты внутреннего рынка;
- контролирующие органы государств – членов Союза.

Полагаем, что департаментом-разработчиком указан полный перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

## **3. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием.**

В информационно-аналитической справке в качестве адресатов регулирования департаментом-разработчиком указаны:

- субъекты предпринимательской деятельности государств – членов Союза (импортеры, осуществляющие ввоз товаров на таможенную территорию Союза);
- органы исполнительной власти государств – членов Союза;
- субъекты предпринимательской деятельности третьих сторон (экспортеры, осуществляющие поставки товаров на таможенную территорию Союза);
- уполномоченные органы третьих сторон, осуществляющие определение происхождения товаров, а также административное сотрудничество в рамках проекта Правил.

Полагаем, что департаментом-разработчиком указан полный перечень адресатов регулирования.

Вместе с тем департаментом-разработчиком не раскрыто воздействие, оказываемое регулированием на его адресатов, например, посредством установления непреференциальных правил определения происхождения товаров и единого порядка документального подтверждения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Союза в рамках непреференциальной торговли.

#### **4. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения).**

В информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что проект Правил предусматривает:

- установление понятных критериев отнесения товаров к происходящим из той или иной страны (установление перечня полностью происходящих товаров, а также критериев достаточной переработки товара);
- установление порядка документального подтверждения происхождения товаров (декларацией о происхождении товара либо сертификатом о происхождении товара).

Полагаем, что департаментом-разработчиком надлежащим образом раскрыто содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, предусмотренных проектом Правил.

#### **5. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой).**

В информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что с принятием проекта решения будет обеспечен единый подход к определению происхождения товаров в рамках их непреференциального ввоза на таможенную территорию Союза, в частности:

- установление однозначного определения целей применения проекта Правил;
- установление однозначных критериев достаточной переработки товаров (проект Правил устанавливает единый перечень товаров, относящихся к категории полностью происходящих, и единственный критерий достаточной переработки товара, выражающийся в смене классификационного кода конечного товара по отношению к классификационному коду иностранных материалов, используемых при производстве).

Кроме того, проектом Правил предусмотрена возможность установления иных критериев достаточной переработки, которые могут основываться на установлении доли добавленной стоимости или выполнении необходимых технологических операций, что позволит устанавливать объективные критерии в зависимости от вида продукции.

**Полагаем, что департаментом-разработчиком приведено полное мотивированное описание причинно-следственной связи между принятием проекта решения и достижением цели регулирования.**

#### **6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.**

Департаментом-разработчиком рассмотрено два альтернативных варианта предлагаемому регулированию:

- применение правил определения происхождения товаров, утвержденных Соглашением;
- внесение изменений в Соглашение.

По мнению департамента-разработчика, в первом случае не разрешаются проблемы, в связи с наличием которых подготовлен проект решения, а реализация второго альтернативного варианта не соответствует Договору о Союзе.

Полагаем, что департаментом-разработчиком надлежащим образом рассмотрены альтернативные варианты регулирования, а предусмотренный проектом решения вариант регулирования является оптимальным.