

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в пункт 10.1 Положения о едином порядке
осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе
Евразийского экономического союза и на таможенной территории
Евразийского экономического союза»
от 23 октября 2018 г. № 233**

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 «О внесении изменений в пункт 10.1 Положения о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза» (далее соответственно – проект решения, Положение), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (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 июля 2018 г. по 22 сентября 2018 года.

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/0103186/ria_24072018.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 149, 150 и 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

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 обозначена неверно.

В качестве обоснования основной проблемы, являющейся причиной разработки проекта решения, департамент-разработчик в информационно-аналитической справке отметил, что в ЕЭК поступали обращения от граждан Союза, которые сталкивались с ситуацией, при которой должностные лица уполномоченного органа требовали от них предоставления ветеринарного сертификата на перевозимую для личного пользования пищевую продукцию животного происхождения. По мнению департамента-разработчика, данное требование ветеринарных инспекторов было обусловлено тем, что Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о Союзе) и Положением, определено, что подконтрольные товары при их перемещении (перевозке) в пределах Союза с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза в течение всего времени перемещения (перевозки) должны сопровождаться ветеринарными сертификатами, выданными должностными лицами уполномоченных органов государств – членов Союза.

При этом нормативными правовыми актами в сфере ветеринарии допускается ввоз физическими лицами **из третьих стран** товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), в количестве до 5 килограммов без ветеринарных сопроводительных документов.

Таким образом, по мнению департамента-разработчика, физические лица, перемещающие готовую пищевую продукцию животного происхождения между государствами – членами Союза, сталкиваются с большими административными барьерами, чем при ввозе аналогичного вида продукции из третьих стран.

Максимально возможное количество переработанной пищевой продукции, которое могут перевозить физические лица между государствами – членами Союза, предлагается установить на уровне 20 килограммов в расчете на одно физическое лица. По мнению департамента-разработчика, наиболее актуальным средством перемещения между государствами – членами Союза является авиационный транспорт.

В подавляющем большинстве авиакомпаний установлена норма провоза багажа для одного пассажира на уровне 20 килограммов.

Таким образом, норма по данному количеству товара не будет являться дискриминационной как в случаях перемещения граждан между соседними государствами (Республика Казахстан и Кыргызская Республика), так и при перемещении между государствами, не имеющими общей границы (Республика Армения и Российская Федерация).

Вместе с тем обозначенная департаментом-разработчиком проблема не позволяет однозначно установить, каким образом и на каком основании должностные лица уполномоченного органа требовали от физических лиц предоставления ветеринарного сертификата на перевозимую между государствами – членами Союза для личного пользования пищевую продукцию животного происхождения, поскольку в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе в рамках Союза **осуществляется свободное перемещение товаров между территориями государств – членов Союза без применения государственного контроля, в том числе ветеринарно-санитарного контроля.**

Следовательно, осуществление администрирования соблюдения данных требований при перемещении подконтрольной продукции между государствами – членами Союза путем применения мер ветеринарно-санитарного контроля на внутренних границах между государствами – членами Союза будет являться неправомерным.

Кроме того, в информационно-аналитической справке не обозначены те конкретные негативные последствия имеющейся проблемной ситуации, которые требуют устранения посредством внесения предлагаемых изменений в Положение.

При этом в информационно-аналитической справке отсутствует информация о количестве случаев предъявления требований по предоставлению ветеринарных сертификатов на переработанную пищевую продукцию животного происхождения, перемещаемую между государствами – членами Союза физическими лицами для личного пользования, а также о доле таких случаев в общем объеме перемещения.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена неверно.

По информации департамента-разработчика целью регулирования является определение правил перемещения между государствами – членами Союза переработанной пищевой продукции животного происхождения, перевозимой физическими лицами.

Вместе с тем полагаем, что введение регулирования в виде определения правил перемещения между государствами – членами Союза переработанной пищевой продукции животного происхождения, перевозимой физическими лицами, не может являться самоцелью регулирования, поскольку предлагаемая департаментом-разработчиком формулировка не позволяет оценить положительный эффект от реализации проекта решения в случае его принятия.

Кроме того, путем принятия проекта решения предлагается, по сути, установить не правила перемещения между государствами – членами Союза переработанной пищевой продукции животного происхождения физическими лицами для личного пользования, а количественные ограничения такого перемещения по массе продукции.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения в представленной редакции не окажет негативного влияния на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку он направлен на урегулирование вопроса о перемещении между государствами – членами Союза переработанной пищевой продукции животного происхождения физическими лицами для личного пользования, не связанного с осуществлением предпринимательской деятельности.

Вместе с тем принятие **проекта решения в связи с установлением количественных ограничений на перемещение переработанной пищевой продукции** животного происхождения физическими лицами для личного пользования **может привести к возникновению препятствий для свободного перемещения товаров между государствами – членами Союза**, а также к осуществлению ветеринарного контроля на границах между государствами – членами Союза, что противоречит подпункту 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе.

В этой связи проект решения нуждается в доработке с учетом необходимости рассмотрения альтернативного варианта регулирования в виде внесения в пункт 3.7 Положения дополнения, согласно которому требование о сопровождении подконтрольных товаров ветеринарными сертификатами не распространяется на случаи перемещения между государствами – членами Союза физическими лицами для личного пользования переработанной пищевой продукции животного происхождения, **поскольку такая продукция в установленном порядке уже прошла процедуры оценки соответствия требованиям, установленным в рамках права Союза.**

В случае отклонения указанного альтернативного варианта, считаем необходимым, как минимум, обеспечить исключение предложения второго абзаца четвертого пункта 1 проекта решения, предусматривающего требование к подтверждению покупки подконтрольных товаров в розничной сети в количестве от 5 до 20 килограммов путем предъявления кассового чека.

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

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития
предпринимательской деятельности ЕЭК,
заместитель руководителя рабочей группы

Г.Т. Джолдыбаева

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в пункт 10.1 Положения о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза»

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.

Согласно абзацу четвертому пункта 1 проекта решения в пункте 10.1 Положения предлагается предусмотреть, что при следовании с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза физические лица могут перемещать переработанную пищевую продукцию животного происхождения, которая в процессе производства термически обработана до полного изменения естественных свойств сырого продукта и находится в потребительской упаковке в количестве до 20 килограммов включительно в расчете на одно физическое лицо, без ветеринарных сопроводительных документов при условии эпизоотического благополучия места производства указанного товара и места его вывоза. При этом, для перемещения указанной продукции в количестве от 5 до 20 килограммов требуется подтверждение покупки товаров в розничной сети путем предъявления кассового чека.

Следует отметить, что в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе в рамках Союза осуществляется свободное перемещение товаров между территориями государств – членов Союза без применения государственного контроля, в том числе ветеринарно-санитарного контроля.

Следовательно, осуществление администрирования соблюдения данных требований при перемещении подконтрольной продукции между государствами – членами Союза путем применения мер ветеринарно-санитарного контроля на внутренних границах между государствами – членами Союза будет являться неправомерным. Более того, введение такого рода требований может осуществляться только в соответствии с пунктом 4 статьи 56 Договора о Союзе государствами – членами Союза и исключительно в качестве временных ветеринарно-санитарных мер, применяемых в экстренных случаях, но не может регламентироваться ЕЭК в качестве постоянных правовых норм общего характера.

Кроме того, предусмотренное пунктом 1 проекта решения требование к подтверждению покупки товаров в розничной сети путем предъявления кассового чека является избыточным и не относится к предмету ветеринарно-санитарного регулирования, поскольку требования в отношении упаковки и маркировки готовой пищевой продукции животного происхождения установлены соответствующими техническими регламентами Союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013) и «О безопасности рыбы и рыбной продукции» (ТР ЕАЭС 040/2016).

Следовательно, до реализации через розничную сеть в отношении переработанной пищевой продукции уже должна быть проведена оценка (подтверждения) соответствия пищевой продукции требованиям указанных технических регламентов Союза.

В этой связи установление предусмотренных проектом решения ограничений и требований в отношении переработанной пищевой продукции животного происхождения, которая ранее уже прошла все установленные процедуры оценки соответствия требованиям актов, входящих в право Союза, является дублирующей регулятивной мерой.

Также обращаем внимание на необоснованность установления количественных ограничений по перемещению физическими лицами переработанной пищевой продукции животного происхождения между государствами – членами Союза, в то время как в отношении подкарантинной продукции количественные ограничения по весу перемещаемых физическими лицами с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза не установлены и не применяются.

Следует отметить, что в настоящее время ограничения на перемещение переработанной пищевой продукции животного происхождения физическими лицами для личного пользования установлены разделом X Положения исключительно в отношении ввоза подконтрольных товаров на таможенную территорию Союза, то есть из третьих стран.

При этом в пункте 10.1 действующей редакции Положения указано, что данные ограничения установлены **«в целях охраны таможенной территории Союза от заноса возбудителей заразных болезней животных».**

Кроме того, в пункте 10.1 Положения предусмотрено, что проверка соблюдения таких ограничений осуществляется в пунктах пропуска на таможенной границе Союза.

В то же время, из проекта решения неясно, в каких местах будет осуществляться проверка соблюдения установленных им ограничений и требований.

Неурегулированность данного вопроса создает значительные риски усмотрения и злоупотреблений при применении положений проекта решения на практике.

В свою очередь, рабочая группа предлагает департаменту-разработчику рассмотреть альтернативный вариант регулирования в виде внесения в пункт 3.7 Положения дополнения, согласно которому требование о сопровождении подконтрольных товаров ветеринарными сертификатами не распространяется на случаи перемещения физическими лицами для личного пользования переработанной пищевой продукции животного происхождения между государствами – членами Союза.

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указаны следующие группы лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения:

- население государств – членов Союза;
- уполномоченные органы государств – членов Союза.

Полагаем, что **перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан неверно**, поскольку представляется неясным, каким образом население (физические лица) могут являться заинтересованными в установлении в их отношении дополнительных ограничений.

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что действие проекта решения непосредственно направлено на интересы физических лиц, перемещающихся между государствами – членами Союза и перевозящих переработанную пищевую продукцию животного происхождения.

Вместе с тем **информационно-аналитическую справку департаменту-разработчику необходимо дополнить сведениями о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов** (например, посредством установления требования к количественному ограничению перемещаемой переработанной пищевой продукции животного происхождения и к подтверждению покупки продукции весом от 5 до 20 килограммов в розничной сети путем предъявления кассового чека).

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

Департаментом-разработчиком указано, что при следовании с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза физические лица могут перемещать переработанную пищевую продукцию животного происхождения, которая в процессе производства термически обработана до полного изменения естественных свойств сырого продукта и находится в потребительской упаковке в количестве до 20 килограммов включительно в расчете на одно физическое лицо, без ветеринарных сопроводительных документов при условии эпизоотического благополучия места производства указанного товара и места его вывоза.

При этом для перемещения указанной продукции в количестве от 5 до 20 килограммов требуется подтверждение покупки товаров в розничной сети путем предъявления кассового чека.

Содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком указано в полном объеме.

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

В пункте 6 информационно-аналитической справки департаментом-разработчиком указано, что установление нормы провоза физическими лицами переработанной пищевой продукции животного происхождения, при их перемещении между государствами – членами Союза, исключит возможность требовать должностными лицами предъявления ветеринарных сертификатов.

Вместе с тем полагаем, что **механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования департаментом-разработчиком надлежащим образом не раскрыт**, поскольку остается неясным, в каких местах и каким образом будет обеспечена контроль соблюдения установленных количественных ограничений и наличия ветеринарных сертификатов в случае превышения соответствующих норм.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

По информации департамента-разработчика в соответствии с Договором о Союзе государства – члены Союза проводят согласованную политику в сфере санитарных, ветеринарных и карантинных фитосанитарных мер путем совместной разработки, принятия и реализации государствами – членами Союза актов ЕЭК в области применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.

Отсутствие единых правил проведения ветеринарного контроля (надзора) приведет к различным подходам, применяемым уполномоченными органами государств – членом Союза.

Таким образом, по мнению департамента-разработчика, альтернатив принимаемому решению нет.

Вместе с тем следует отметить что, в информационно-аналитической справке отсутствует полное мотивированное описание выбора департаментом-разработчиком оптимального варианта регулирования.

В этой связи считаем, что департаменту-разработчику необходимо рассмотреть альтернативный вариант регулирования по исключению требования по оформлению ветеринарного сертификата на перемещаемую физическими лицами между государствами – членами Союза переработанную пищевую продукцию животного происхождения, предназначенную для личного пользования.

7. Финансово-экономические последствия принятия проекта решения для субъектов предпринимательской деятельности.

В информационно-аналитической справке в качестве финансово-экономических последствий для субъектов предпринимательской деятельности департаментом-разработчиком указано, что исполнение предлагаемых изменений не повлечет дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности, при этом упростятся требования для перемещения физическими лицами переработанной пищевой продукции животного происхождения.

Представляется возможным частично согласиться с данным выводом департамента-разработчика, поскольку проект решения непосредственно не адресован для применения субъектам предпринимательской деятельности, а касается регулирования перемещения товаров для личного пользования, не связанного с ее ведением.

Вместе с тем необходимо отметить, что утверждение об упрощении проектом решения требований для перемещения физическими лицами переработанной пищевой продукции животного происхождения между государствами – членами является недостаточно обоснованным, поскольку департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не приведен анализ национального регулирования и существующей фактической ситуации по осуществлению ветеринарного контроля в соответствующих случаях.