

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и
Совета Евразийской экономической комиссии»
от 23 декабря 2021 г. № 372

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 некоторые решения Комиссии Таможенного союза и Совета Евразийской экономической комиссии» (далее – проект решения), 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 15 июня 2021 г. по 14 августа 2021 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/0104660/ria_02062021.

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 в полном объеме не раскрыта.

В качестве обоснования проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком указано следующее.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) обратилась в ЕЭК с предложением о внесении изменений в Перечень подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Евразийского экономического союза и таможенной территории Евразийского экономического

союза, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 (далее соответственно – Перечень, Решение № 318), в части отнесения позиции «табачное сырье и табачные отходы» к продукции с высоким фитосанитарным риском.

В настоящее время табачное сырье и табачные отходы (код 2401 ТН ВЭД ЕАЭС) находится в разделе II Перечня «Подкарантинная продукция (подкарантинные грузы, подкарантинные материалы, подкарантинные товары) с низким фитосанитарным риском», в связи с чем при ввозе на таможенную территорию Союза и перемещении между государствами – членами Союза указанная продукция не подлежит обязательному сопровождению фитосанитарным сертификатом.

Правоприменительная практика национальной организации по карантину и защите растений Российской Федерации – Россельхознадзора показала, что продукция «табачное сырье и табачные отходы» представляет высокий фитосанитарный риск, так как может содержать вредные, в том числе карантинные объекты.

По информации Россельхознадзора, имеются факты обнаружения в табачном сырье вредителей в жизнеспособном состоянии (так, в 2020 году зафиксировано 60 случаев обнаружения многоядной мухи-горбатки (*Megaselia scalaris* (Loew)) в импортной продукции, относящейся к категории табачное сырье и табачные отходы, а за истекший период 2021 года зафиксировано уже 68 таких случаев), в связи с чем можно предположить, что карантинные фитосанитарные меры, применяемые странами – поставщиками подкарантинной продукции, являются недостаточными. Как следствие, возникает необходимость осуществления постоянного карантинного фитосанитарного контроля данного вида подкарантинной продукции. Интродукция и распространение карантинных объектов на территории государств – членов Союза ставят под угрозу фитосанитарную, продовольственную и биологическую безопасность.

Вместе с тем в информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком не приведена статистика обнаружения вредителей в процентном соотношении от общего объема (количества партий) подкарантинной продукции данного вида, ввезенной на таможенную территорию Союза.

В этой связи необходимо обратить внимание на недостаточную научную и фактическую обоснованность проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, в части доказательства того, что многоядная муха-горбатка является карантинным объектом, характерным именно для табачного сырья, а также подтверждения высокого уровня доли выявления многоядной мухи-горбатки в табачном сырье при его поставках на таможенную территорию Союза.

Цели регулирования департаментом-разработчиком обозначены не вполне верно.

По информации департамента-разработчика, целями принятия проекта решения являются:

- исключение возможности ввоза и распространения карантинных объектов на таможенной территории Союза;

- упорядочение ввоза и перемещения табачного сырья и табачных отходов участниками внешнеэкономической деятельности, юридическими лицами любой организационно-правовой формы, гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и обеспечение надлежащего уровня карантинной фитосанитарной безопасности таможенной территории Союза.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с подпунктом 3 пункта 3.7 Положения о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза, утвержденного Решением № 318, карантинный фитосанитарный контроль (надзор) при ввозе по месту завершения таможенного оформления предусматривает осмотр подкарантинной продукции низкого фитосанитарного риска, к категории которой относится табачное сырье и табачные отходы.

В этой связи следует отметить, что положениями Решения № 318 уже предусмотрено осуществление карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в отношении табачного сырья и табачных отходов, которое при его эффективном осуществлении должно исключать возможность ввоза зараженной карантинными объектами подкарантинной продукции на таможенную территорию Союза.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности**, в связи с:

- возникновением в случае принятия проекта решения значительных дополнительных временных затрат и финансовых расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанных с необходимостью оформления фитосанитарных сертификатов на каждую партию табачного сырья, ввозимую на таможенную территорию Союза;

- недостаточной научной и фактической обоснованностью проекта решения в части доказательства того, что многоядная муха-горбатка является карантинным объектом, характерным именно для табачного сырья, а также подтверждения высокого уровня доли выявления многоядной мухи-горбатки в табачном сырье;

- наличием консолидированной позиции бизнес-сообщества всех государств – членов Союза об избыточном характере предусмотренных проектом решения карантинных фитосанитарных мер;

- наличием рисков удорожания готовой табачной продукции, производимой в государствах – членах Союза, для потребителей в случае принятия проекта решения;

- установлением проектом решения избыточных и необоснованных карантинных фитосанитарных требований в отношении табачного сырья и табачных отходов по сравнению с мерами, предусмотренными в отношении тропических и субтропических культур, то есть основных «растений – мишеней» для поражения многоядной мухой-горбаткой;

- целесообразностью сохранения действующего режима регулирования, поскольку нахождение табачного сырья и табачных отходов в перечне продукции с низким фитосанитарным риском уже позволяет уполномоченным органам государств – членом Союза проводить все необходимые мероприятия карантинного фитосанитарного контроля, обеспечивающие выявление многоядной мухи-горбатки в табачном сырье, ввозимом на таможенную территорию Союза.

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

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

Член Коллегии (Министр)
по экономике и финансовой политике,
руководитель рабочей группы

Р.Б. Бекетаев

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Совета
Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в некоторые решения
Комиссии Таможенного союза и Совета
Евразийской экономической комиссии»

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. Проектом решения раздел 1 Перечня предлагается дополнить позицией «Табачное сырье и табачные отходы» (код 2401 ТН ВЭД ЕАЭС), предусмотрев отнесение табачного сырья и табачных отходов к подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском, и установить в ее отношении специальные карантинные фитосанитарные требования.

Следует отметить, что к данному проекту решения поступило более 10 отрицательных отзывов от представителей бизнес-сообщества государств – членов Союза.

Производители табачной продукции отмечают, что установление новой обязанности по сопровождению табачного сырья фитосанитарным сертификатом приведет к возникновению дополнительных расходов предпринимателей и удорожанию сырья, используемого в производстве сигарет.

Кроме того, табачное сырье уже находится в Перечне (в разделе низкого фитосанитарного риска), что дает возможность осуществления карантинного фитосанитарного контроля при его ввозе. При этом установление требования об обязательном представлении при ввозе каждой партии табачного сырья фитосанитарного сертификата ужесточает действующий режим регулирования и приведет к дополнительным издержкам бизнеса.

Вместе с тем представленная Россельхознадзором информация не является полной. Не ясно, какова доля выявлений мухи-горбатки (128 случаев за последние два года) в общих объемах ввоза табачного сырья на таможенную территорию Союза.

1.2. Пунктом 2 проекта решения таблицу № 8 «Специальные карантинные фитосанитарные требования, предъявляемые к прочей подкарантинной продукции» Единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза, утвержденных Решением Совета ЕЭК от 30 ноября 2016 г. № 157 (далее – ЕКФТ), предлагается дополнить пунктом 14, согласно которому табачное сырье, табачные отходы (код ТН ВЭД ЕАЭС 2401) должно происходить из мест и (или) участков производства свободных от многоядной мухи горбатки (*Megaselia scalaris*).

В то же время в соответствии с пунктом 53 таблицы № 1 «Специальные карантинные фитосанитарные требования, предъявляемые к семенному и посадочному материалу» ЕКФТ растения тропических и субтропических культур (цитрусовые культуры, пальмы, инжир, ананасы, авокадо, манго и др.) (из 0602 (кроме 0602 90 100 0)) **должны быть свободны от многоядной мухи-горбатки (*Megaselia scalaris*)**.

В этой связи проектом решения в отношении табачного сырья и табачных отходов предлагается установить более жесткие требования, чем предусмотренные в отношении тропических и субтропических культур, то есть основных «растений – мишеней», подвергающихся поражению многоядной мухой-горбаткой.

1.3. Следует отметить, что карантинные фитосанитарные меры применяются на основе принципов, имеющих научное обоснование (пункт 1 статьи 56 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.), в частности, результатов проведенного анализа фитосанитарного риска.

Вместе с тем департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке в качестве проблемы, на решение которой направлен проект решения, приведены лишь факты обнаружения вредителей в жизнеспособном состоянии в табачном сырье в 2020 году – 60 случаев, за истекший период 2021 года – 68 случаев.

При этом в информационно-аналитической справке не приведена статистика обнаружения вредителей в процентном соотношении от общего объема (количества партий) подкарантинной продукции данного вида, ввезенной на таможенную территорию Союза в 2020-2021 годах.

Кроме того, департаментом-разработчиком не приведено научное обоснование, подтверждающее, что многоядная муха-горбатка является карантинным объектом, характерным именно для табачного сырья и табачных отходов, и что многоядная муха может питаться табаком.

1.4. Пунктом 3 ЕКФТ предусмотрены дефиниции понятий «свободное место производства» и «свободный участок производства», согласно которым под ними понимаются административно-территориальная единица или совокупность земельных участков, поле, сад, теплица, лесной или земельный участок либо иной подкарантинный объект, для которых отсутствие данного вредного организма научно доказано и на которых при необходимости оно поддерживается под непосредственным контролем (надзором) уполномоченного органа по карантину растений в течение определенного периода времени (не менее 1 вегетационного периода).

В свою очередь, участниками публичного обсуждения проекта решения отмечено, что поставщиками табака и табачных материалов являются десятки третьих стран, в которых невозможно обеспечить требования о научной доказанности, официальном подтверждении долговременного обеспечения свободы места и (или) участка производства от многоядной мухи-горбатки в течение определенного периода времени.

Большинство соответствующих третьих стран являются также экспортерами фруктов, мяса и т.д., и, в случае нахождения мухи-горбатки, например, во фруктах в порту страны (т.е. месте погрузки, транспортировки), национальные организации по карантину и защите растений третьих стран, которые проводят соответствующие карантинные фитосанитарные мероприятия в рамках надзора, будут обязаны остановить отгрузку табака и табачных отходов на таможенную территорию Союза, несмотря на то, что комплекс мер для недопущения появления мухи-горбатки в контейнерах с табаком вполне достаточен и обеспечивает фитосанитарную безопасность.

В этой связи, по мнению представителей бизнес-сообщества, принятие проекта решения может повлечь запреты ввоза табачного сырья из отдельных третьих стран и регионов, что создаст угрозу остановки производств табачной продукции.

1.5. В рамках рассмотрения проекта решения на 115-м заседании рабочей группы 20 декабря 2021 г. представителями бизнес-сообщества государств – членов Союза, в частности, были высказаны следующие возражения против принятия проекта решения:

- в случае принятия проекта решения дополнительные затраты табачной отрасли Союза на его выполнение предварительно оцениваются в 15-20 миллионов долларов США ежегодно;

- в 2020 году при ввозе на таможенную территорию Союза 10 тысяч контейнеров с табачным сырьем было зафиксировано всего 60 случаев выявления многоядной мухи-горбатки, то есть в среднем 0,6% случаев ее выявления от общего объема поставок табачного сырья;

- на таможенную территорию Союза осуществляются поставки высушенного табачного сырья, средняя влажность которого составляет 13%, в связи с чем оно не может являться продуктом питания многоядной мухи-горбатки;

- при ввозе табачного сырья на таможенную территорию Союза многоядная муха-горбатка крайне редко обнаруживается в ловушках, а не в контейнерах, где перевозится табачное сырье, и не в самом табачном сырье;

- исходя из логики проекта решения, любой товар, где обнаружена многоядная муха-горбатка, может быть отнесен к подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском;

- проект решения предусматривает применение в отношении табачного сырья дискриминационного подхода по сравнению с другими видами подкарантинной продукции;

- приведенное в качестве подтверждения необходимости принятия проекта решения обоснование не доказывает, что многоядная муха-горбатка является карантинным объектом, нацеленным на распространение именно в табачном сырье;

- предлагаемый проект решения противоречит риск-ориентированному подходу к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, поскольку не была доказана повышенная степень риска в случаях проникновения многоядной мухи-горбатки на таможенную территорию Союза в табачном сырье;

- предлагаемая мера является ущемляющей интересы табачной промышленности и может быть обусловлена привлекательностью осуществления контроля за такой маргинальной отраслью производства;

- переход к более жестким формам карантинного фитосанитарного контроля табачного сырья будет означать повышение цен на конечную табачную продукцию и рост затрат ее потребителей.

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;
- собственники подкарантинной продукции и подкарантинных объектов.

Полагаем, что **перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, в части указания населения требует дополнения пояснением, поскольку население государств – членов Союза не является непосредственным потребителем табачного сырья и табачных отходов.**

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

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

- уполномоченные органы государств – членов Союза по карантину растений, обеспечивающие карантинную фитосанитарную безопасность таможенной территории Союза;
- участники внешнеэкономической деятельности, являющиеся импортерами и экспортерами подкарантинной продукции;
- субъекты предпринимательской деятельности, юридические лица любой организационно-правовой формы, граждане, в том числе индивидуальные предприниматели государств – членов Союза, осуществляющие ввоз, перемещение, хранение и реализацию подкарантинной продукции.

При этом, по мнению департамента-разработчика, проект решения:

- будет способствовать увеличению уровня защиты таможенной территории Союза от заноса и распространения карантинных объектов и повышению эффективности карантинного фитосанитарного контроля (надзора), осуществляемого уполномоченными органами государств – членов Союза по карантину растений;

- позволит проводить процедуры карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в отношении ввозимого на территорию Союза и перемещаемого между государствами – членами Союза табачного сырья и табачных отходов.

Следует отметить, что департаментом-разработчиком перечень адресатов регулирования указан не в полном объеме, поскольку их перечень необходимо

дополнить карантинными фитосанитарными (испытательными) лабораториями, осуществляющие исследования в области карантина растений.

Также департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не приведены сведения о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов, например, посредством отнесения табачного сырья и табачных отходов к подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском, а также установления к ним специальных карантинных фитосанитарных требований.

В этой связи информационно-аналитическую справку департаменту-разработчику необходимо дополнить соответствующими данными.

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

По информации департамента-разработчика, подкарантинная продукция с высоким фитосанитарным риском «табачное сырье и табачные отходы» (код 2401 ТН ВЭД ЕАЭС) при ввозе на таможенную территорию Союза и (или) перемещении по ней будет подлежать карантинному фитосанитарному контролю (надзору). Ввоз указанной подкарантинной продукции на таможенную территорию Союза и (или) ее перемещение между государствами – членами Союза будет осуществляться в сопровождении фитосанитарного сертификата.

Вместе с тем основное содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком указано не в полном объеме, поскольку его описание необходимо дополнить информацией об установлении проектом решения специальных карантинных фитосанитарных требований в отношении табачного сырья и табачных отходов.

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

Департаментом-разработчиком отмечено, что принятие проекта решения позволит:

- осуществлять карантинный фитосанитарный контроль (надзор) при ввозе на таможенную территорию Союза и (или) перемещении по ней подкарантинной продукции «табачное сырье и табачные отходы»;
- повысить уровень карантинной фитосанитарной безопасности таможенной территории Союза;
- минимизировать риски заноса и распространения карантинных объектов при международной и взаимной торговле.

Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования раскрыт департаментом-разработчиком не вполне точно, поскольку нахождение табачного сырья и табачных отходов в разделе Перечня, касающемся подкарантинной продукции с низким фитосанитарным риском,

уже позволяет осуществлять карантинный фитосанитарный контроль при их ввозе на таможенную территорию Союза.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком отмечено, что в соответствии с пунктом 3 статьи 59 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, Перечень утверждается ЕЭК, а в качестве альтернативного варианта предлагаемым изменениям можно сохранить действующее регулирование, которое, по мнению департамента-разработчика, не позволит обеспечить надлежащий уровень карантинной фитосанитарной безопасности таможенной территории Союза.

Департаментом-разработчиком рассмотрен альтернативный вариант предлагаемому регулированию, но с учетом указанных выше замечаний в полном объеме и надлежащим образом не была обоснована оптимальность варианта регулирования, предусмотренного проектом решения.

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что включение продукции в раздел I Перечня «Подкарантинная продукция (подкарантинные грузы, подкарантинные материалы, подкарантинные товары) с высоким фитосанитарным риском» повлечет применение к ней карантинных фитосанитарных мер, в том числе возможные расходы, связанные с проведением карантинной фитосанитарной экспертизы в государствах – членах Союза.

При этом отмечаем, что согласно пункту 15 Приложения № 5 к Правилам внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Коллегии ЕЭК от 5 мая 2015 г. № 46, в пункте 10 информационно-аналитической справки приводится примерная оценка совокупных расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанных с необходимостью исполнения (соблюдения) установленных проектом решения Комиссии обязанностей, ограничений и (или) запретов либо с изменением содержания таких обязанностей, ограничений и (или) запретов либо порядка их исполнения.

Учитывая, что проектом решения предусматривается необходимость осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в отношении ввозимого на таможенную территорию Союза и перемещаемого по ней табачного сырья и табачных отходов путем установления специальных карантинных фитосанитарных мер к ним, а также оформления фитосанитарного сертификата, его принятие однозначно повлечет дополнительные издержки субъектов предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что в рамках публичного обсуждения проекта решения его участниками было отмечено, что предлагаемые меры по отнесению табачного сырья и табачных отходов к подкарантинной продукции с высоким фитосанитарным риском, будут иметь множество негативных последствий.

Процедуры, связанные с оформлением фитосанитарного сертификата на каждую партию товара, фитосанитарным досмотром, с отбором образцов для экспертизы, получением заключения по результатам экспертизы и др., по предварительным расчетам могут создать для производителей около 15-20 миллионов долларов США в год (в рамках Союза) дополнительных расходов, что негативно отразится на стоимости готовой продукции для потребителя.

В этой связи отмечаем, что **анализ конкретных финансово-экономических последствий** принятия проекта решения, состоящих в увеличении определенных видов затрат субъектов предпринимательской деятельности (производителей табачной продукции, поставщиков табачного сырья и табачных отходов и т.п.) департаментом-разработчиком не проведен.