

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении единой формы паспорта самоходной машины и других видов техники, порядка ее заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов самоходных машин и других видов техники» от 8 июня 2015 г. № 8

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 Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении единой формы паспорта самоходной машины и других видов техники, порядка ее заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов самоходных машин и других видов техники» (далее – проект решения), направленный Департаментом технического регулирования и аккредитации (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения требования к размещению информации об оценке регулирующего воздействия на официальном Интернет-сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз), установленные Регламентом, не соблюдены надлежащим образом.

Так, по состоянию на 1 июня 2015 г. (на дату рассмотрения проекта решения на заседании рабочей группы) на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещен проект решения, доработанный по результатам публичного обсуждения. При этом проект решения в редакции, размещенной для проведения публичного обсуждения 9 апреля 2015 г., был удален.

Кроме того, были удалены проекты документов, являющихся приложениями к проекту решения, ранее размещенные для проведения публичного обсуждения:

- единая форма паспорта самоходной машины и других видов техники;
- порядок заполнения единой формы паспорта самоходной машины и других видов техники.

Также следует особо отметить, что проект порядка обмена сведениями о бланках паспортов самоходных машин и других видов техники, являющийся приложением к проекту решения, по состоянию на 1 июня 2015 г. не размещен на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети

«Интернет» ни в редакции, размещенной на дату начала проведения публичного обсуждения (9 апреля 2015 г.), ни в редакции, доработанной по результатам проведения публичного обсуждения.

В то же время вместо указанного проекта порядка размещен проект порядка формирования и ведения Единого реестра уполномоченных органов (организаций) государств – членов Евразийского экономического союза и организаций-изготовителей транспортных средств (шасси транспортных средств), самоходных машин и других видов техники, осуществляющих оформление паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств) и паспортов самоходных машин и других видов техники, в том числе оформление электронных паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств) и электронных паспортов самоходных машин и других видов техники.

Рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику в дальнейшем учитывать, что в соответствии с положениями Регламента размещение на официальном сайте Союза проектов решений ЕЭК в редакциях, направленных для получения заключения об оценке регулирующего воздействия, не должно приводить к одновременному удалению проектов решений ЕЭК, ранее размещенных на официальном сайте Союза для проведения публичного обсуждения.

При этом Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 9 апреля 2015 г. по 9 мая 2015 года.

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

Информация о проведении публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия проекта решения размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

<https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayRIA.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=d70984cf-725d-4790-9b12-19604c34148c&EntityID=88>

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке **не была надлежащим образом обоснована проблема**, на решение которой направлен проект решения.

Так, не является достаточным обоснованием наличия проблемы, на решение которой направлен проект решения, констатация департаментом-разработчиком факта необходимости осуществления нормативного правового регулирования в целях реализации положений международного договора в рамках Союза, поскольку нормативное правовое регулирование является способом (инструментом) решения проблемы, а не самоцелью регулирования.

Кроме того, в информационно-аналитической справке **не приводятся сведения о конкретных негативных последствиях** имеющейся проблемной ситуации.

Рабочая группа полагает, что ключевой проблемой, на решение которой может быть направлен проект решения, является отсутствие единых требований к форме паспорта самоходной машины и других видов техники (далее соответственно – паспорт, самоходная машина), порядку его заполнения и порядку обмена сведениями о бланках паспортов, необходимых для обеспечения свободного обращения самоходных машин на территории Союза, которое препятствует свободному движению в рамках Союза товаров соответствующей категории.

Посредством принятия проекта решения будут созданы условия, необходимые для решения указанной проблемы.

В связи с отсутствием надлежащего обоснования проблемы **департаментом-разработчиком** в информационно-аналитической справке **неверно определена цель регулирования**.

Целью регулирования не может являться утверждение единой формы паспорта, порядка его заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов, поскольку принятие соответствующего проекта решения непосредственно не может являться самоцелью регулирования.

Кроме того, обозначенная цель регулирования представляется неопределенной с точки зрения установления ожидаемого результата регулирования.

В этой связи представляется целесообразным взамен данной цели указать устранение барьеров для свободного обращения самоходных машин на территории Союза посредством формирования нормативной правовой базы, обеспечивающей унификацию формы паспорта, порядка его заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов.

Указанная цель регулирования в случае принятия проекта решения будет достигнута в полной мере.

Рабочая группа отмечает, что **проект решения окажет позитивное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности** в части создания условий для обеспечения свободного обращения самоходных машин на территории Союза, но нуждается в доработке с учетом замечаний, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению и касающихся:

- установления требований к элементам защиты бланков паспортов;
- определения срока действия паспортов, выданных до вступления в силу проекта решения.

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

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

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

Т.М. Сулейменов

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии ЕЭК «Об утверждении единой формы паспорта самоходной машины и других видов техники, порядка ее заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов самоходных машин и других видов техники»

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. Подпунктом «а» пункта 2 проекта решения предлагается установить, что бланки паспорта являются документами строгой отчетности и изготавливаются в государствах – членах Евразийского экономического союза на белой бумаге формата А4 (210x297 мм) красками, препятствующими исправлениям или химическим вытравкам, типографским способом в соответствии с требованиями, предъявляемыми к степени защиты бланков, устанавливаемыми законодательством государств-членов, и имеют не менее 8 степеней защиты, в том числе:

двухтоновый водяной знак, являющийся просветно-затененным, обладающий выраженной контрастностью, обеспечивающей его надежный визуальный контроль;

не менее двух видов волокон, контролируемых в видимой или иных областях спектра. При этом допустима замена одного из видов волокна на другие виды включений – конфетти, полимерные нити, капсулированный люминофор. Не допускается применение специальных волокон, имеющих видимую люминесценцию голубого цвета под действием ультрафиолетового излучения;

наложение двух фоновых сеток с переменным шагом и ирисовыми раскатами;

микротекст в позитивном исполнении высотой шрифта 150 – 200 микрон и в негативном исполнении высотой шрифта 200 – 250 микрон;

элемент, отпечатанный краской, невидимой в видимом спектре, люминесцирующей в ультрафиолетовом излучении желто-зеленым цветом;

элемент защиты от ксерокопирования;

голограмма с микротекстом, нанесенная методом горячего теснения;

типографский номер, состоящий из обозначения серии бланка (серия бланка, двухзначный код страны в соответствии со справочником ISO 3166-1 (alpha-2)) и порядкового номера бланка – 2 прописные буквы и число из 6 арабских цифр.

Необходимо учитывать, что в соответствии с абзацем четвертым статьи 3 Соглашения о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов от 15 августа 2014 года (далее – Соглашение) **основные требования к единым формам** паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники, порядок их заполнения и порядок обмена сведениями о бланках паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств) и паспортов самоходных машин и других видов техники, а также сроки начала их применения **утверждаются Евразийской экономической комиссией.**

Вместе с тем статьей 6 Соглашения установлено, что **органы (организации), устанавливаемые государствами-членами, определяют требования к элементам защиты паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники** в соответствии с основными требованиями к единым формам паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и доводят их до сведения органов государств-членов, осуществляющих государственную регистрацию транспортных средств, и органов государств-членов, осуществляющих государственную регистрацию самоходных машин и других видов техники.

В соответствии с абзацем пятым пункта 1 статьи 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) право Союза составляют, в том числе решения Комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза.

При этом согласно абзацу второму пункта 3 статьи 6 Договора решения органов Союза, в том числе Комиссии, не должны противоречить Договору и международным договорам в рамках Союза.

В этой связи сводный департамент полагает, что установление в проекте решения требований к элементам защиты не согласуется с нормами статей 3 и 6 Соглашения, уже разграничивших полномочия между ЕЭК и государствами-членами по вопросам утверждения единой формы паспорта, порядка ее заполнения, порядка обмена сведениями о бланках паспортов, сроков начала их применения и установления требований к элементам защиты паспорта.

Следует также отметить, что требования к элементам защиты бланков паспортов, приведенные в указанной норме проекта решения, по объему требований сопоставимы с требованиями к степеням защиты банкнот.

Вместе с тем необходимо учитывать, что значительный объем требований к элементам защиты бланков паспортов приведет к увеличению стоимости таких

бланков, окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, и носит избыточный характер.

Кроме того, полагаем, что разработанный порядок обмена сведениями о бланках паспортов, являющийся приложением к проекту решения, позволит обеспечить необходимый уровень контроля обращения бланков паспортов, включая предупреждение и пресечение изготовления и обращения фальсифицированных бланков.

В свою очередь, в ходе заседания рабочей группы Департаментом технического регулирования и аккредитации было предложено обсудить поставленный сводным департаментом вопрос об обоснованности и целесообразности установления в проекте решения требований к элементам защиты бланков паспортов (включая объем этих требований и расходы на их выполнение) в рамках проведения очередного заседания рабочей группы по реализации Соглашения 4 июня 2015 года.

В ходе обсуждения указанного вопроса экспертом Российской Федерации – членом рабочей группы по реализации Соглашения было отмечено, что установление элементов защиты бланков паспортов в объеме, предусмотренном проектом решения, обусловлено существенным количеством совершаемых правонарушений в отношении самоходных машин, сопряженных, в том числе с фальсификацией бланков паспортов.

Кроме того, на заседании рабочей группы по реализации Соглашения ее членами было отмечено, что при определении объема элементов защиты бланков паспортов учитывался опыт Российской Федерации, в соответствии с которым объем элементов защиты бланков паспортов составляет 7 элементов.

Восьмой элемент защиты (голограмма) включен в общий перечень элементов защиты бланков паспортов, предусмотренный проектом решения, по предложению Республики Беларусь. Ориентировочная стоимость бланков паспортов (без учета стоимости голограммы) составляет немногим более 100 российских рублей.

Следует отметить, что на заседании рабочей группы по реализации Соглашения экспертами государств-членов не было приведено объективных данных, свидетельствующих о том, что предусмотренный проектом решения объем элементов защиты бланков паспортов обусловлен прямой зависимостью от необходимости обеспечения защиты бланков паспортов от фальсификации, а также необходимостью предотвращения и пресечения правонарушений в отношении самоходных машин.

Таким образом, отсутствуют конкретные данные, указывающие на прямую зависимость сокращения числа правонарушений в отношении самоходных машин от количества используемых элементов защиты бланков паспортов.

Необходимо также обратить внимание, что в Республике Армения, Республике Беларусь и Республики Казахстан отсутствует практика применения паспортов с использованием элементов защиты, в связи с чем в отношении указанных государств-членов будет вводиться новое, ранее не применявшееся регулирование.

В этой связи установление в проекте решения требований к элементам защиты бланков паспортов представляется неправомерным, а их предлагаемый объем – необоснованным, избыточным и негативно влияющим на условия ведения предпринимательской деятельности.

Учитывая изложенное, **полагаем целесообразным подпункт «а» пункта 2 проекта решения изложить в следующей редакции:**

«а) бланки паспорта самоходной машины и других видов техники являются документами строгой отчетности и изготавливаются в государствах – членах Евразийского экономического союза на белой бумаге формата А4 (210x297 мм) красками, препятствующими исправлениям или химическим вытравкам, типографским способом в соответствии с требованиями, предъявляемыми к степени защиты бланков, устанавливаемыми законодательством государств – членов Евразийского экономического союза;».

1.2. Подпунктом «в» пункта 2 проекта решения предлагается установить, что **до 1 января 2016 г.** допускается оформление паспорта по форме и правилам, установленным законодательством государства-члена до дня официального опубликования проекта решения.

В то же время проектом решения не урегулирован вопрос о сроке действия паспортов, выданных по форме и правилам, установленным законодательством государств-членов, до вступления в силу проекта решения, а также в течение переходного периода, в пределах которого допускается оформление паспортов в соответствии с законодательством государств-членов.

В этой связи может возникнуть ситуация, при которой уполномоченные органы государств-членов смогут требовать от владельцев самоходных машин получения новых паспортов, предусмотренных проектом решения, взамен ранее выданных по форме и правилам, установленным законодательством государств-членов.

В этой связи **рабочая группа полагает целесообразным дополнить пункт 2 проекта решения подпунктом «г» следующего содержания:**

«г) паспорта самоходных машин и других видов техники, оформленные в соответствии с законодательством государств – членов Евразийского экономического союза до вступления в силу настоящего Решения, а также на основании подпункта «в» пункта 2 настоящего Решения, действительны до окончания срока их действия.».

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указаны следующие группы лиц, заинтересованных в обращении самоходных машин, а также в обмене сведениями о бланках паспортов, на защиту интересов которых направлен проект решения:

- граждане и их объединения, население (потребители) государств-членов;
- субъекты предпринимательской деятельности государств-членов;
- уполномоченные органы исполнительной власти государств-членов.

Сводный департамент полагает, что департаментом-разработчиком указан полный перечень групп лиц, 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 департаментом-разработчиком указано, что действие проекта решения непосредственно направлено на интересы: уполномоченных органов (организаций), ответственных за выдачу паспорта, порядок его заполнения и порядок обмена сведениями о бланках паспортов.

Вместе с тем сводный департамент полагает, что **департаментом-разработчиком не указан полный перечень адресатов регулирования.**

Так, оформление паспортов наряду с уполномоченными органами (организациями) государств-членов осуществляют также и организации – изготовители самоходных машин, включенные в Единый реестр уполномоченных органов (организаций) государств – членов Таможенного союза и организаций – изготовителей транспортных средств (шасси транспортных средств), самоходных машин и других видов техники, осуществляющих оформление паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств) и паспортов самоходных машин и других видов техники, в том числе оформление электронных паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств) и электронных паспортов самоходных машин и других видов техники (далее – организации-изготовители).

Таким образом, перечень адресатов регулирования необходимо также дополнить организациями-изготовителями.

Кроме того, департаментом-разработчиком **неверно осуществлена конкретизация группы адресатов регулирования, а именно определение уполномоченных органов (организаций) государств-членов, ответственных за порядок заполнения паспорта, порядок обмена сведениями о бланках паспортов, поскольку ответственным за разработку и утверждение указанных порядков является Евразийская экономическая комиссия.**

Сводный департамент также отмечает, что департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке **не указана информация о воздействии**, оказываемом регулированием на его адресатов (например, путем установления для субъектов предпринимательской деятельности обязанности по оформлению паспортов по форме и в порядке, предусмотренным проектом решения).

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

Для целей реализации Соглашения проектом решения предусмотрено утверждение:

- единой формы паспорта;
- порядка заполнения единой формы паспорта;
- порядка обмена сведениями о бланках паспортов.

По мнению департамента-разработчика, проект решения не оказывает непосредственного влияния на условия ведения предпринимательской деятельности, поскольку не предусматривает введение новых обязанностей, ограничений и (или) запретов либо изменение содержания существующих обязанностей, ограничений и (или) запретов, а также порядка их исполнения, непосредственно адресованных субъектам предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, сводный департамент не может согласиться с данным мнением департамента-разработчика, поскольку проект решения устанавливает новую единую форму документа, выдаваемого уполномоченными органами (организациями) государств-членов и организациями-изготовителями на произведенные ими на территориях государств-членов и подлежащие регистрации на территориях государств-членов самоходные машины, а также порядок его оформления.

Таким образом, оформление указанными лицами данного документа в отношении каждой произведенной самоходной машины становится обязательным требованием на территории всего Союза.

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 не приведено описание причинно-следственной связи между принятием проекта решения и достижением цели регулирования.

Сводный департамент полагает целесообразным описать взаимосвязь между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой. Так, посредством принятия проекта решения будет сформирована нормативная правовая база, обеспечивающая

унификацию формы паспорта, порядка его заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов, что позволит создать условия для свободного обращения самоходных машин на территории Союза.

Кроме того, департаментом-разработчиком не приведена информация о существующем регулировании в рамках Союза, а также о международном опыте.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком указано, что положениями Соглашения не предусмотрены альтернативы предлагаемому регулированию.

Сводный департамент констатирует, что департаментом-разработчиком неверно истолкован пункт 7 информационно-аналитической справки.

Так, в указанном пункте надлежало привести описание иных механизмов (способов) решения проблемы и достижения поставленных целей в том же формате, что и описание варианта, предусмотренного проектом решения, а также обоснование сделанного департаментом-разработчиком выбора из возможных вариантов решения проблемы (например, альтернативные формы паспорта, а также порядка его заполнения и порядка обмена сведениями о бланках паспортов). При этом департаменту-разработчику необходимо также сопоставить возможности и варианты решения проблемы на уровне государств-членов и в рамках Союза.

В информационно-аналитической справке следует проанализировать и такой альтернативный вариант, как сохранение действующего регулирования с оценкой возможности разрешения проблемы с течением времени без введения регулирования в рамках Союза.

В этой связи сводный департамент полагает, что департаментом-разработчиком не приведены аргументированные доводы в пользу выбора оптимального варианта регулирования.

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

По мнению департамента-разработчика, финансово-экономические последствия принятия проекта решения отсутствуют. При этом отмечается, что переоформление выданных паспортов самоходных машин и других видов техники не предусматривается.

В то же время сводный департамент отмечает, что проект решения вводит новое регулирование на территории Союза, предусматривающее необходимость применения организациями-изготовителями (субъектами предпринимательской деятельности) новой формы паспорта и порядка его заполнения.

Следует отметить, что идентичное регулирование на территориях государств-членов не применялось, в связи с чем его введение неизбежно приведет к финансово-экономическим последствиям.

В этой связи сводный департамент считает необходимым доработать пункт 10 информационно-аналитической справки.

8. Ожидаемый результат регулирования.

В качестве ожидаемого результата регулирования департаментом-разработчиком обозначена систематизация и упорядочивание оформления и выдачи паспортов, а также порядка обмена сведениями о бланках паспортов.

Вместе с тем сводный департамент считает, что абстрактные формулировки, такие как «систематизация и упорядочивание оформления и выдачи» не позволяют в полной мере оценить конкретный ожидаемый результат введения предусмотренного проектом решения регулирования, в связи с чем требуется указание конкретных (количественно измеряемых) показателей, позитивная динамика которых будет свидетельствовать о достижении цели разработки проекта решения.

9. Описание опыта государств-членов и международного опыта регулирования отношений, являющихся предметом проекта решения (с обоснованием его прогрессивности и применимости).

Департаментом-разработчиком указано, что проект решения учитывает опыт разработки документов в области технического регулирования в государствах-членах. В то же время в пункте 13 информационно-аналитической справки не приводится какое-либо описание такого опыта.

Вместе с тем сводный департамент отмечает, что в информационно-аналитической справке должно быть приведено подробное описание опыта государств-членов и международного опыта регулирования. При этом описание опыта регулирования должно сопровождаться анализом степени его прогрессивности с точки зрения упрощения избыточного регулирования, повышения эффективности правовых инструментов, а также применимости такого опыта к экономическим и иным условиям функционирования Союза.

В этой связи сводный департамент считает необходимым доработать пункт 13 информационно-аналитической справки.

10. Сведения о проведении публичного обсуждения проекта решения.

В пункте 14 информационно-аналитической справки отсутствует информация о проведении процедуры публичного обсуждения в отношении проекта решения.

Вместе с тем сводный департамент считает необходимым дополнить пункт 14 информационно-аналитической справки сведениями, предусмотренными пунктом 19 Требований к оформлению документов по итогам общественного обсуждения проектов решений органов Евразийского экономического союза и документов, необходимых для проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии, являющихся приложением № 5 к Правилам внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 мая 2015 г. № 46.

В этой связи в пункте 14 информационно-аналитической справки необходимо указать следующую информацию:

- дата размещения проекта решения, информационно-аналитической справки и опросного листа на официальном сайте Союза;

- место размещения проекта решения, информационно-аналитической справки и опросного листа (полные электронные адреса на официальном сайте Союза);

- способ представления предложений к проекту решения и информационно-аналитической справке, а также заполнения опросного листа – с использованием соответствующего сервиса официального сайта Союза, на бумажном носителе или по электронной почте;

- срок представления предложений к проекту решения и информационно-аналитической справке, а также заполнения опросного листа;

- перечень лиц, письменно извещенных о размещении проекта решения, информационно-аналитической справки и опросного листа;

- перечень лиц, представивших предложения к проекту решения и информационно-аналитической справке, а также заполнивших опросный лист.