

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О Порядке взаимодействия государств – членов Евразийского
экономического союза при профилактике, диагностике,
локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных
и зоонозных болезней животных и порядке проведения
регионализации и компартиментализации»
от 28 июля 2016 г. № 100**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК (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 Порядке взаимодействия государств – членов Евразийского экономического союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и порядке проведения регионализации и компартиментализации» (далее соответственно – проект решения, проект Порядка), 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 (далее – ИАС) в период с 20 июля 2015 г. по 18 сентября 2015 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/a0715/ria_20072015.

Адрес ссылки и сроки публичного обсуждения проекта решения, указанные в ИАС, не соответствуют сведениям, размещенным на официальном сайте Союза.

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 определена неточно.

Так, в качестве проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком обозначено **отсутствие в рамках Союза согласованного порядка взаимодействия государств – членов Союза** при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и проведения регионализации и компартиментализации, что приводит к возникновению разногласий между уполномоченными органами государств – членов Союза и к увеличению сроков применения введенных ограничений. Также наличие проблемы обосновывается необходимостью реализации положений ранее принятых актов, входящих в право Союза.

Вместе с тем, по мнению Рабочей группы, проблемой, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, является не само отсутствие порядка взаимодействия государств – членов Союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и проведения регионализации и компартиментализации, а **отсутствие у государств – членов Союза возможности оперативно принимать согласованные ветеринарные меры, приводящее к возникновению препятствий во взаимной торговле подконтрольными товарами** в связи с введением государствами – членами Союза временных ветеринарных мер в одностороннем порядке при ухудшении эпизоотической ситуации на территориях государств – членов Союза или третьих стран.

Цель регулирования определена департаментом-разработчиком не вполне точно.

Так, в качестве цели разработки проекта решения департамент-разработчик обозначил определение порядка и основных форм взаимодействия государств – членов Союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов болезней животных, а также единого порядка проведения регионализации и компартиментализации.

Вместе с тем Рабочая группа полагает, что определение порядка и основных форм взаимодействия государств – членов Союза в указанной сфере не может являться самоцелью регулирования, поскольку предложенная департаментом-разработчиком формулировка не позволяет установить, достижение каких конкретно положительных результатов будет обеспечено в связи с принятием проекта решения.

В этой связи взамен данной цели Рабочая группа предлагает департаменту-разработчику указать, что целями регулирования являются:

- предоставление государствам – членам Союза правовой возможности осуществлять оперативное взаимодействие при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов болезней животных;

- предоставление субъектам предпринимательской деятельности (животноводческим хозяйствам, боенским и перерабатывающим предприятиям) по результатам прохождения процедуры компартиментализации возможности осуществлять поставки животных, сырья и продукции животного происхождения при наличии случаев (вспышек) болезней животных в районах (местностях), где они расположены.

По результатам рассмотрения проекта решения Рабочая группа пришла к выводу о том, что проект решения в представленной редакции окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности тех субъектов бизнеса, которые обратятся для проведения процедуры компартиментализации, в связи с неурегулированностью всех процедурных вопросов его проведения.

В этой связи проект решения нуждается в доработке с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

В частности, указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- установления в разделе IX проекта Порядка сроков проведения процедуры компартиментализации в целом и ее отдельных этапов (включая этапы рассмотрения документов и проведения выездного обследования);

- дополнения проекта Порядка нормой, предусматривающей, что проведение процедуры компартиментализации уполномоченными органами и связанных с ней мероприятий уполномоченными организациями для животноводческих хозяйств, боенских и перерабатывающих предприятий является бесплатным;

- дополнения проекта Порядка нормой, согласно которой ветеринарно-санитарное заключение, оформляемое по результатам проведения процедуры компартиментализации, имеет неограниченный срок действия;

- дополнения проекта Порядка нормой, предусматривающей, что отнесение животноводческих хозяйств, боенских и перерабатывающих предприятий к определенным уровням компартиментов учитываются при проведении уполномоченными органами ветеринарного (контроля) надзора в отношении указанных объектов с использованием систем управления рисками (оценки рисков).

- уточнения формулировки подпункта 4 пункта 49 проекта Порядка в части указания, что прилагаемый к заявлению на предмет присвоения номера

компартамента документ о применении системы прослеживаемости животных, сырья и продукции животного происхождения, должен содержать соответствующие сведения, изложенные заявителем в свободной (произвольной) форме, а не в виде «системы».

При этом Рабочая группа также рекомендует 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 «О Порядке взаимодействия государств-членов Евразийского экономического союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и порядке проведения регионализации и компартиментализации»

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 Порядка предусмотрены основные формы взаимодействия государств – членов Союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов болезней животных, относящихся к категориям **особо опасных, карантинных и (или) зоонозных**.

В то же время в проекте Порядка отсутствует определение термина «**зоонозные болезни**» (дефиниции понятий «особо опасные болезни» и «карантинные болезни» предусмотрены пунктом 6 проекта Порядка).

В этой связи в целях обеспечения системного подхода предлагается **дополнить пункт 6 проекта Порядка определением термина «зоонозные болезни».**

1.2. Пунктами 12 и 17 проекта Порядка предусмотрено:

- **своевременное** информирование уполномоченными органами друг друга о выявлении партии животных и продукции животного происхождения, несущих угрозу заноса и распространения заразных болезней животных;

- **информирование в течение 48 часов** после официального установления диагноза об эпизоотическом очаге, а также о мероприятиях, которые намеревается предпринять уполномоченный орган государства – члена Союза.

Вместе с тем данные нормы не соответствуют подпункту 2 пункта 11 Приложения № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор), согласно которому уполномоченные органы в области ветеринарии **в случае обнаружения** и распространения на территории государства-члена **заразных болезней животных**, в том числе общих для человека и животных, и (или) **товаров (продукции) животного происхождения, опасных**

в ветеринарно-санитарном отношении, незамедлительно после официального установления диагноза или подтверждения небезопасности товаров (продукции) **направляют** в Комиссию **информацию** о них, а также о принятых ветеринарно-санитарных мерах в интегрированную информационную систему Союза.

В этой связи формулировки пунктов 12 и 17 проекта Порядка нуждаются в доработке в части их приведения в соответствие с указанной нормой Договора.

1.3. Пунктом 18 проекта Порядка предусмотрено, что по приглашению уполномоченного органа государства – члена Союза, на территории которого возникло заболевание, и по взаимной договоренности, уполномоченные органы государств – членов Союза могут проводить совместное эпизоотологическое расследование, в том числе **с участием представителей Комиссии.**

Вместе с тем Рабочая группа считает необходимым указать в пункте 18 проекта Порядка, что представители Комиссии не принимают непосредственного участия в проведении совместных эпизоотологических расследований, а лишь осуществляют мониторинг их проведения.

1.4. Пунктами 19 и 20 проекта Порядка устанавливаются объекты и этапы проведения эпизоотологического расследования уполномоченными органами государств – членов Союза.

Формулировки пунктов проекта Порядка **предлагается уточнить в части указания, что данные методологические вопросы касаются исключительно совместных эпизоотологических расследований,** которые проводятся по взаимной договоренности уполномоченных органов государств – членов Союза при наличии приглашения уполномоченного органа государства – члена Союза, на территории которого возникло заболевание.

1.5. Подпунктом 4 пункта 49 проекта Порядка предусмотрено **приложение к заявлению** о проведении обследования на предмет присвоения компартменту номера по уровню биологической защищенности **документа в виде «применяемой системы** прослеживаемости животных, продукции и сырья животного происхождения на объекте».

Вместе с тем **из содержания подпункта 4 пункта 49 проекта Порядка неясно, какие документы о такой системе должны быть приложены к заявлению.**

В этой связи в целях устранения правовой неопределенности подпункт 4 пункта 49 проекта Порядка предлагается изложить в следующей редакции:

«4) сведения о применяемой системе прослеживаемости животных, продукции и сырья животного происхождения на объекте, изложенные в произвольной форме;».

1.6. В разделе IX «Порядок проведения компартиментализации» проекта Порядка **не определены сроки проведения отдельных этапов и продолжительность процедуры компартиментализации в целом**, что может привести к необоснованному увеличению сроков проведения данной процедуры и избыточным временным издержкам субъектов предпринимательской деятельности на ее прохождение в целом и по отдельным этапам.

В этой связи Рабочая группа считает необходимым установить в проекте Порядка максимальные (предельные) сроки проведения отдельных этапов процедуры (особенно, выездного обследования объекта) и продолжительность самой процедуры компартиментализации в целом.

1.7. В соответствии с пунктом 55 проекта Порядка уполномоченный орган принимает решение об отнесении объекта к определенному компартименту и **составляет ветеринарно-санитарное заключение.**

Вместе с тем проектом Порядка и проектом решения **не урегулирован вопрос о сроке действия выдаваемого ветеринарно-санитарного заключения**, что может привести к необоснованным издержкам субъектов предпринимательской деятельности в случае произвольного установления сроков действия такого заключения со стороны уполномоченных органов.

Рабочая группа предлагает установить четко определенный срок действия выдаваемого ветеринарно-санитарного заключения в пункте 55 проекта Порядка либо установить, что такое ветеринарно-санитарное заключение выдается **бессрочно или до установления фактов, негативно влияющих на результаты ранее проведенной компартиментализации.**

1.8. В проекте Порядка и проекте решения не урегулирован вопрос о платности или бесплатности процедуры выдачи ветеринарно-санитарного заключения для субъектов предпринимательской деятельности.

В этой связи Рабочая группа считает необходимым **непосредственно предусмотреть в проекте Порядка, что проведение процедуры компартиментализации** уполномоченными органами и связанных с ней мероприятий уполномоченными организациями для животноводческих хозяйств, боенских и перерабатывающих предприятий **является бесплатным.**

1.9. Процедура компартиментализации, предусмотренная проектом Порядка, позволяет повышать уровень обеспечения биологической безопасности объектов содержания животных и переработки продукции животного происхождения.

Соответственно, субъекты предпринимательской деятельности, прошедшие процедуру компартиментализации, имеют более низкую степень возможных рисков, что позволяет такие объекты проверять реже при осуществлении ветеринарного контроля (надзора).

В этой связи и в целях повышения уровня заинтересованности хозяйствующих субъектов в проведении процедуры компартиментализации **предлагается дополнить проект Порядка** пунктом следующего содержания:

«Присвоение компартаментам номеров по уровню биологической защищенности учитывается уполномоченными органами государств-членов в рамках планирования мероприятий по осуществлению ветеринарного контроля (надзора) в части отнесения объектов к определенной (более низкой) степени опасности для установления частоты (периодичности) проведения плановых проверок.»

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

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

- государства – члены Союза;
- субъекты предпринимательской деятельности;
- население (потребители) государств – членов Союза;
- ЕЭК.

Вместе с тем полагаем, что департаментом-разработчиком не вполне точно указан перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

Рабочая группа полагает, что ЕЭК не может быть отнесена к группе лиц, на защиту которых направлен проект решения, в связи с чем из соответствующего пункта ИАС ЕЭК необходимо исключить. Кроме того, необходимо конкретизировать описание группы субъектов предпринимательской деятельности, на защиту интересов которых направлен проект решения Комиссии («производители продукции животного происхождения», «животноводческие хозяйства», «боевые и перерабатывающие предприятия» и т.п.).

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:

- органы исполнительной власти государств – членов Союза и их территориальные подразделения, уполномоченные национальным законодательством на осуществление профилактики, диагностики, локализации и ликвидации очагов болезней животных, а также проведение регионализации и компартиментализации;

- объекты, подлежащие ветеринарному контролю (надзору), где осуществляется деятельность по содержанию и разведению животных;

- объекты, где осуществляется деятельность по убою животных, переработке и хранению продукции животного происхождения, кроме объектов, где хранится или перерабатывается исключительно продукция животного происхождения, прошедшая в ходе своего изготовления технологические стадии, гарантирующие ее обеззараживание;

- структурные подразделения ЕЭК, обеспечивающие реализацию функций в сфере применения ветеринарно-санитарных мер и информационного взаимодействия в рамках интегрированной информационной системы Союза.

Рабочая группа полагает, что адресаты регулирования и воздействие, оказываемое на них регулированием, департаментом-разработчиком указаны неточно.

Так, в качестве адресатов регулирования указаны объекты, на которых осуществляется деятельность по содержанию и разведению животных, а также на которых осуществляется деятельность по убою животных, переработке и хранению продукции животного происхождения.

Вместе с тем непосредственно объекты (хозяйства, пре) в отрыве от субъектов деятельности не могут быть адресатами регулирования и в ИАС необходимо указать, что адресатами регулирования, помимо перечисленных органов исполнительной власти государств-членов и структурных подразделений ЕЭК, являются:

- субъекты предпринимательской деятельности, занимающиеся содержанием, выращиванием и реализацией всех видов сельскохозяйственных животных;

- субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию продукции животного происхождения;

- участники внешнеэкономической деятельности.

Кроме того, ИАС необходимо дополнить в части описания воздействия, которое окажет регулирование на субъекты предпринимательской деятельности.

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

Проектом Порядка содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения) изложено не в полном объеме, а также в соответствии с выделяемыми группами адресатов в перечень включены не только обязательные правила поведения, но и не обязательные полномочия (например, уполномоченные органы **могут** разрабатывать и утверждать национальные программы контроля (надзора) болезней животных).

Рабочая группа считает, что пункт 5 информационно-аналитической справки подлежит доработке и включению в него следующих сведений:

1) Вместо слов «Руководители объектов» (и далее по тексту) указать «Субъекты предпринимательской деятельности, изъявившие желание установить компартимент с определенным уровнем обеспечения биологической безопасности должны:»;

2) Добавить обязанность субъектов предпринимательской деятельности «предоставить пакет документов к заявлению, предусмотренный пунктом 49 проекта Порядка»;

3) Добавить обязанность субъектов предпринимательской деятельности «внедрить и применять систему прослеживаемости животных, продукции и сырья животного происхождения на объекте»;

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 в качестве механизма разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренных проектом решения (описания взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой), указано, что предлагаемое регулирование проектом решения ЕЭК направлено на устранение проблемы отсутствия взаимодействия уполномоченных органов государств-членов Союза и порядка проведения регионализации и компартиментализации посредством определения порядка и основных форм взаимодействия государств-членов Союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов болезней животных, а также единого порядка проведения регионализации и компартиментализации. Принятие и реализация проекта решения ЕЭК будут способствовать повышению безопасности при перемещении животных и продукции животного происхождения между государствами-членами Союза, повышению экспортного потенциала сельхозтоваропроизводителей государств-членов Союза, а также минимизации ограничительных мер при внешней и взаимной торговле товарами (продукцией), подлежащими ветеринарному контролю (надзору) по территории Союза.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком указано, что в качестве альтернативы предлагаемому регулированию рассмотрены действующие в государствах – членах Союза нормативные правовые акты по профилактике, диагностике, локализации

и ликвидации очагов болезней животных, а также проведению регионализации и компартиментализации. Указанные акты регулируют специальные мероприятия для борьбы с каждой нозологической единицей болезни животных, что не позволяет добиться результатов, ожидаемых предлагаемым регулированием проекта решения ЕЭК. Законодательство государств-членов Союза, регламентирующее порядок проведения регионализации и компартиментализации, имеет разные подходы к регулированию в предлагаемой сфере либо вообще отсутствует.

По итогам переговоров признано, что предложенное проектом решения регулирование является оптимальным и целесообразно принять проект Порядка и ввести новые процедуры, распространив их на все виды сельскохозяйственных животных, чего ранее не было в практике государств-членов Союза.

Вместе с тем следует отметить, что департаментом-разработчиком некорректно заполнен пункт 7 ИАС.

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. При этом департаменту-разработчику необходимо также сопоставить возможности и варианты решения проблемы на уровне государств-членов и в рамках Союза.

7. Описание опыта государств – членов Евразийского экономического союза и международного опыта регулирования отношений, являющихся предметом проекта решения (с обоснованием его прогрессивности и применимости).

По информации департамента-разработчика, в настоящее время в государствах-членах Союза опыт взаимодействия при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов болезней животных, предлагаемый проектом решения ЕЭК отсутствует.

В Республике Армения, Республике Беларусь и Кыргызской Республике из источников, имеющих в свободном доступе наличие правовой базы, регулирующей порядок проведения регионализации и компартиментализации, не установлено.

В Республике Казахстан правовая норма о проведении регионализации регламентирована Законом Республики Казахстан «О ветеринарии» от 10.07.2002 г. № 339-III. В целях реализации данной нормы приказом Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан от 31 декабря 2009 г. № 767 утверждены правила деления территории на зоны. Однако национальное законодательство Республики Казахстан, определяющее порядок проведения компартиментализации отсутствует.

В Российской Федерации приказом Минсельхоза России от 23 июля 2010 г. № 258 утверждены правила определения зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций, осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продукции свиноводства.

Другим приказом Минсельхоза России от 14 декабря 2015 г. № 635 утверждены ветеринарные правила проведения регионализации территории Российской Федерации.

Международный опыт регулирования отношений, являющихся предметом регулирования проекта решения ЕЭК основывается на следующих международных принципах, руководствах и рекомендациях, в том числе с учетом:

принципов Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер;

руководства МЭБ по контролю болезней животных, применению вакцин и диагностических тестов;

рекомендаций Кодекса МЭБ по регионализации и компартиментализации.

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке сведений не указаны сведения о примерной оценке 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, что противоречит пункту 15 Приложения № 5 к Правилам внутреннего документооборота в ЕЭК, утвержденных Решением Коллегии ЕЭК № 46 от 05 мая 2015 года (пункт 10 ИАС отсутствует в полном объеме).