

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в Порядок проведения государственного санитарно-
эпидемиологического надзора (контроля) на таможенной границе
Евразийского экономического союза и на таможенной территории
Евразийского экономического союза»
от 23 октября 2018 г. № 234**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проекта решения 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 Порядок проведения государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза» (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 со 2 июля по 31 августа 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:

http://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0103031/ria_02072018.

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

Так, в сводке комментариев и предложений **не в полном объеме отражены все замечания к проекту решения**, поступившие в ходе публичного обсуждения.

В частности, по информации Департамента технического регулирования и аккредитации ЕЭК (служебная записка от 12 октября 2018 г. № 16-16864/Э), в ходе проведения публичного обсуждения департаменту-разработчику была направлена служебная записка от 9 августа 2018 г. № 16-13118/Э с замечаниями к проекту решения, **которые не были отражены** в сводке комментариев и предложений.

В этой связи департаменту-разработчику необходимо дополнить сводку комментариев и предложений и обеспечить ее повторное размещение на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

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 не раскрыта.

В информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что в ходе совещания уполномоченных органов государств – членов Союза по обсуждению предложений о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор) были рассмотрены соответствующие предложения Республики Беларусь.

По итогам указанного совещания представители уполномоченных органов государств – членов Союза договорились о целесообразности внесения изменений, предложенных Республикой Беларусь, в Порядок проведения государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза (далее – Порядок), утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 (в редакции Решения Совета ЕЭК от 16 февраля 2018 № 5).

На основании вышеизложенного и в связи с отсутствием в Порядке четкой формулировки понятия «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров», а также некоторых положений об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), проводимого уполномоченными органами государств – членов Союза, департаментом-разработчиком был подготовлен проект решения.

Вместе с тем следует отметить, что обозначенная департаментом-разработчиком формулировка проблемы не позволяет однозначно определить, какие конкретные негативные последствия могут возникнуть при применении Порядка в редакции Решения Совета ЕЭК от 16 февраля 2018 г. № 5, которая вступит в силу с 1 июня 2019 г., в части приведенного определения понятия «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров».

Таким образом, в информационно-аналитической справке **отсутствует описание фактической проблемы, в связи с наличием которой, необходимо внесение дополнительных изменений в положения Порядка, корректировки в которые в аналогичной части были внесены в феврале 2018 г. и до настоящего времени не вступили в силу.**

Цель регулирования департаментом-разработчиком определена неверно.

По информации департамента-разработчика, целью принятия проекта решения является уточнение формулировки термина «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров» и совершенствование положений об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) в части оформления документов по итогам проведения необходимых мероприятий и оценки соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований.

Вместе с тем уточнение формулировок и совершенствование положений не могут являться самоцелью регулирования, поскольку в качестве таких целей необходимо указывать те конечные позитивные эффекты, которых предполагается достичь посредством принятия и реализации проекта решения.

В этой связи полагаем, что целью проекта решения является **установление исчерпывающего круга нормативных правовых актов**, на предмет соответствия которым уполномоченными органами государств – членов Союза осуществляется проведение санитарно-эпидемиологической и гигиенической оценки (экспертизы) подконтрольных товаров, а также **обеспечение правовой определенности** при проведении указанной оценки в части лабораторных исследований (испытаний) и оформления документов.

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**, поскольку его принятие:

- создаст избыточные требования для хозяйствующих субъектов и препятствия для свободного движения подконтрольных товаров в рамках Союза в связи с установлением возможности проведения оценки подконтрольных товаров не только на предмет соответствия единым требованиям, установленным в рамках права Союза, но и требованиям национального законодательства каждого из государств – членов Союза;

- приведет к необоснованному расширению полномочий органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) путем проведения оценки подконтрольных товаров не только в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), но и на основании поступивших обращений от юридических или физических лиц;

- повлечет необоснованные расходы субъектов предпринимательской деятельности, связанные как с увеличением числа требований, являющихся предметом проверки уполномоченными органами, так перечня оснований для ее проведения;

- противоречит нормам Договора, согласно которым к подконтрольной продукции устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры (абзац первый пункта 2 статьи 57 Договора), а в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) уполномоченные органы могут осуществлять государственный надзор (контроль) за соблюдением требований единых технических регламентов Союза (абзац второй пункта 4 статьи 57 Договора).

В этой связи в целях устранения предусмотренных проектом решения положений, вводящих избыточные требования и ограничения, а также создающих необоснованные расходы субъектов предпринимательской деятельности, представляется необходимым доработать проект решения в части:

- пересмотра положения подпункта «а» пункта 1 проекта решения в части указания, что санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров может проводиться исключительно на предмет соответствия актам ЕЭК, а также исключения положения о возможности проведения санитарно-эпидемиологической и гигиенической оценки (экспертизы) по заявлениям юридических лиц любой организационно-правовой формы, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, не относящегося к предмету правового регулирования Порядка;

- уточнения формулировки абзаца пятого подпункта «в» пункта 1 проекта решения в целях обеспечения возможности проведения оценки проведения подконтрольных товаров без осуществления лабораторных исследований (испытаний);

- использования по тексту проекта решения единого сокращенного термина «оценка подконтрольных товаров» в целях обеспечения применения по его тексту унифицированного понятийного аппарата.

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

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития
предпринимательской деятельности,
заместитель руководителя рабочей группы

Г.Т. Джолдыбаева

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Совета
Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в Порядок
проведения государственного санитарно-
эпидемиологического надзора (контроля)
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.

1.1. Редакцией Порядка, которая вступит в силу с 1 июня 2019 г., предусмотрено, что санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров (далее – оценка подконтрольных товаров) осуществляется уполномоченными органами для установления соответствия (несоответствия) подконтрольных товаров **требованиям актов ЕЭК.**

Проектом решения предлагается установить, что такая оценка осуществляется **на соответствие законодательству в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения**, то есть законам и иным нормативным правовым актам, гигиеническим нормативам, устанавливающим санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования, **а также законодательству в сфере технического регулирования.**

Таким образом, фактически расширяется предмет оценки подконтрольных товаров, то есть такая оценка будет осуществляться на соответствие требованиям национального законодательства государств – членов Союза в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере технического регулирования.

Полагаем, что на практике это приведет к возможности принятия на национальном уровне дополнительных требований в отношении подконтрольных товаров как в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, так и в сфере технического регулирования, помимо единых требований в указанных сферах, установленных актами ЕЭК, что создаст предпосылки для установления избыточных регуляторных требований в отношении субъектов предпринимательской деятельности и возникновения препятствий для свободного движения подконтрольных товаров в рамках Союза.

Кроме того, указанное положение не согласуется с нормами Договора, в соответствии с которыми:

- согласованная политика в сфере применения санитарных мер реализуется путем совместной разработки и принятия государствами – членами Союза международных договоров и **актов ЕЭК в области применения санитарных мер** (пункт 3 статьи 56 Договора);

- к продукции (товарам), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), устанавливаются **единые** санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры (абзац первый пункта 2 статьи 57 Договора);

- уполномоченные органы в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения могут осуществлять государственный надзор (контроль) за соблюдением требований **технических регламентов Союза** в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) в соответствии с законодательством государств – членов Союза (абзац второй пункта 4 статьи 57 Договора).

Также подпункт «а» пункта 1 проекта решения предусматривает, что оценка подконтрольных товаров будет осуществляться не только в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), но и по заявлениям юридических лиц любой организационно-правовой формы, индивидуальных предпринимателей, физических лиц.

Установление возможности проведения такой оценки без организации проведения государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), а исключительно на основании поступивших обращений от юридических или физических лиц, может привести к повышению частоты проведения оценки подконтрольных товаров и повлечь увеличение контрольно-надзорного бремени на предпринимателей, осуществляющих производство и оборот подконтрольных товаров.

В этой связи **подпункт «а» пункта 1 проекта решения предлагается исключить**, как создающий избыточные регуляторные требования для субъектов предпринимательской деятельности и противоречащий Договору, **или пересмотреть указанный подпункт проекта решения**, предусмотрев, что оценка подконтрольных товаров осуществляется **только на предмет соответствия актам Союза** в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и технического регулирования, а также исключив положение о возможности проведения санитарно-эпидемиологической и гигиенической оценки (экспертизы) по заявлениям юридических лиц любой организационно-правовой формы, индивидуальных предпринимателей, физических лиц.

1.2. Абзацем пятым подпункта «в» пункта 1 проекта решения предусматривается дополнение пункта 29 Порядка новым абзацем, устанавливающим, что оценка подконтрольных товаров осуществляется с проведением лабораторных исследований (испытаний).

Таким образом, проектом решения исключается возможность осуществления оценки подконтрольных товаров без проведения лабораторных исследований (испытаний).

Вместе с тем согласно определению, установленному подпунктом 3 пункта 3 Порядка, санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров представляет собой деятельность уполномоченных органов по установлению соответствия (несоответствия) подконтрольных товаров установленным требованиям.

При этом указанное определение не ограничивает возможность проведения такой оценки, в том числе путем проверки уполномоченными органами необходимых документов без проведения дополнительных мероприятий (включая лабораторные исследования).

В этой связи представляется необходимым доработать **формулировку абзаца пятого подпункта «в» пункта 1 проекта решения в целях обеспечения возможности проведения оценки подконтрольных товаров без осуществления лабораторных исследований (испытаний).**

1.3. В подпункте 3 пункта 3 Порядка понятие «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров» сокращено как «(далее – оценка)».

При этом по тексту Порядка указанное понятие применяется в различных вариантах.

Так, в абзаце третьем пункта 14 Порядка применяется понятие «оценка», при этом абзацем четвертым пункта 14 и пунктом 22 Порядка, пунктом 5 приложения № 3 к Порядку, а также подпунктом «в» и подпунктом «г» пункта 1 проекта решения предусмотрено понятие «оценка подконтрольных товаров», в свою очередь, в абзаце третьем пункта 29 Порядка применяется понятие «оценка соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований».

Таким образом, из буквального толкования проекта решения и Порядка следует, что ими предусмотрены три различных процедуры оценки, что может привести к предъявлению избыточных требований в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

В целях обеспечения однозначности при применении Порядка и проекта решения, в случае если указанные понятия относятся к проведению санитарно-эпидемиологической и гигиенической оценки (экспертизы) подконтрольных товаров, предлагается предусмотреть в проекте решения **использование единого сокращенного термина «оценка подконтрольных товаров» по всему тексту Порядка.**

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке в качестве групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, указаны: субъекты предпринимательской деятельности; юридические и физические лица (потребители) государств – членов Союза; лаборатории, осуществляющие исследования (испытания) подконтрольной продукции (товаров).

Полагаем, что **нецелесообразно включать в перечень групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, субъекты предпринимательской деятельности,** поскольку введение необходимости

проведения оценки подконтрольных товаров как на соответствие праву Союза, так и на соответствие национальному законодательству в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере технического регулирования приведет к дополнительным финансовым издержкам субъектов предпринимательской деятельности, а не направлено на защиту их интересов.

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, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор (контроль);
- субъекты предпринимательской деятельности, участвующие в производстве, ввозе и обращении подконтрольной государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров).

Вместе с тем абзацем пятым подпункта «в» пункта 1 проекта решения предусматривается, что оценка подконтрольных товаров осуществляется с проведением лабораторных исследований (испытаний).

Указанные лабораторные исследования (испытания) проводятся соответствующими лабораториями.

В этой связи в перечень адресатов регулирования предлагается включить **лаборатории, осуществляющие исследования (испытания) подконтрольной продукции (товаров).**

Также в информационно-аналитической справке необходимо указать **воздействие, оказываемое на адресатов регулирования проектом решения.**

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

Департамент-разработчик указал, что проект решения предусматривает уточнение формулировки определения «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров», а также конкретизирует положения о проведении уполномоченными органами государств – членов Союза государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) в части оформления документов по итогам проведения необходимых мероприятий и оценки соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и в части отбора проб для проведения лабораторных исследований (испытаний).

Рабочая группа полагает, что содержание **устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения)** департаментом-разработчиком приведено не в полном объеме.

Так не указано, что введение в действие проекта решения потребует проведения оценки подконтрольных товаров не только на соответствие единым требованиям, установленным в рамках Союза, но и требованиям национального законодательства каждого из государств – членов Союза.

Также в информационно-аналитической справке департаментом-разработчиков не указано, что такая оценка подконтрольных товаров потребует обязательного проведения лабораторных исследований (испытаний).

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

Департаментом-разработчиком в качестве механизма разрешения проблемы и достижения цели регулирования указано, что с 1 июня 2019 г. вступает в силу Решение Совета ЕЭК от 16 февраля 2018 г. № 5 «О внесении изменений в Решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299», утвердившее уточнение последовательности действий уполномоченных органов при установлении несоответствия подконтрольных товаров Единым санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), или требованиям технических регламентов Союза, со сроками их выполнения, необходимым объемом передаваемой информации, что позволит более оперативно принимать меры по недопущению обращения опасной для жизни и здоровья человека продукции на территории Союза, а также реализацию полномочий уполномоченных органов по осуществлению государственного надзора (контроля) за соблюдением требований технических регламентов Союза в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), если это предусмотрено законодательством государств – членов Союза.

Изменения, утвержденные вышеуказанным решением, не содержат четкой формулировки санитарно-эпидемиологической и гигиенической оценки (экспертизы) подконтрольных товаров, а также некоторые положения осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), проводимого уполномоченными органами государств – членов Союза.

Проект решения предусматривает уточнение формулировки определения термина «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров», а также конкретизирует положения о проведении уполномоченными органами государств – членов Союза государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) в части оформления документов по итогам проведения необходимых мероприятий и оценки соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и в части отбора проб для проведения лабораторных исследований (испытаний).

Вместе с тем департаментом-разработчиком не раскрыт механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения, а именно не приведена информация о конкретных показателях позитивных эффектов, которые будут достигнуты в рамках реализации проекта решения в случае его принятия.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департамент-разработчик отметил, что альтернативным вариантом предлагаемому регулированию может быть вариант «статус-кво».

По мнению департамента-разработчика, если изменения, предусмотренные проектом решения, не будут приняты, то могут возникнуть затруднения в части применения определения «санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка (экспертиза) подконтрольных товаров», а также затруднения при проведении уполномоченными органами государств – членов Союза государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), в части оформления документов по итогам проведения необходимых мероприятий и оценки соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и в части отбора проб для проведения лабораторных исследований (испытаний).

Рабочая группа полагает, что департаментом-разработчиком **надлежащим образом не обоснована оптимальность выбранного варианта регулирования, так как не приведены конкретные негативные последствия имеющейся проблемной ситуации, которые могут быть устранены путем принятия проекта решения, а также не описаны возможные позитивные эффекты от его принятия и реализации.**

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что предлагаемый проект решения направлен на совершенствование положений проведения уполномоченными органами государств – членов Союза государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) и его реализация не повлечет дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем полагаем, что с учетом расширения области проведения оценки подконтрольных товаров, а также полномочий органов по государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) путем проведения оценки подконтрольных товаров не только в рамках проведения государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), проект решения **повлечет дополнительные издержки со стороны субъектов предпринимательской деятельности.**

Таким образом, в информационно-аналитической справке необходимо отразить результаты анализа возможных издержек субъектов предпринимательской деятельности в связи с введением предлагаемого регулирования, в том числе в части необходимости обеспечения соответствия продукции не только требованиям, установленным правом Союза, но и требованиям национального законодательства государств – членов Союза.