

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменения в Положение о едином порядке осуществления
ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского
экономического союза и на таможенной территории
Евразийского экономического союза»
от 25 марта 2025 г. № 572**

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 Евразийской экономической комиссии «О внесении изменения в Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза» (далее соответственно – проект решения, Положение), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

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

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 23 августа по 22 октября 2024 года.

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

<https://regulation.eaeunion.org/orv/2840/>.

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.

Наличие проблемы, в связи с которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком в достаточной степени обосновано не было.

Так, в качестве такой проблемы департаментом-разработчиком отмечено, что «по информации уполномоченного органа в области ветеринарии государства – члена ЕАЭС участились случаи перемещения с территории одного государства – члена ЕАЭС на территорию другого государства – члена ЕАЭС, а также попытки

ввоза из третьих стран на территорию ЕАЭС партий подконтрольных товаров (пищевая продукция и корма животного происхождения) без оформления ветеринарных сопроводительных документов. Данные партии подконтрольных товаров перемещаются транспортно-логистическими компаниями, при этом декларируется, что вся перевозимая партия состоит из товаров, расфасованных в потребительскую упаковку, и предназначенных для физических лиц. Вместе с тем, такие партии подконтрольных товаров ввозятся (перемещаются) не напрямую физическим лицам, а через логистические центры и склады хранения (временного хранения). Подобные факты могут свидетельствовать о рисках появления на рынке ЕАЭС товаров (продукции), не соответствующих установленным требованиям и (или) произведенных предприятиями, не прошедшими аттестацию (обследование) в соответствии с Положением о Едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденным Решением Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 94, или в отношении которых действуют ограничения».

Вместе с тем в качестве фактического обоснования департаментом-разработчиком приведены данные об общем количестве подконтрольных товаров, задержанных территориальными органами Россельхознадзора при ввозе на территорию Российской Федерации из третьих стран и перемещении из государств – членов ЕАЭС (39 тысяч тонн), а также об общем количестве подконтрольных товаров, задержанных при контроле перемещения по территории Российской Федерации (18 тысяч тонн). При этом отмечено, что «часть грузов была приостановлена по причине отсутствия ветеринарных сопроводительных документов».

Однако, из представленной информации остается неясным, какая часть задержанных товаров следовала из третьих стран, а какая часть – из государств – членов ЕАЭС. Также не конкретизируется, какая именно часть подконтрольных товаров была задержана в связи с отсутствием ветеринарных сопроводительных документов.

При этом не представлены полные данные об объемах ввоза и перемещения подконтрольных товаров транспортно-логистическими компаниями в адреса физических лиц, что является предметом правового регулирования проекта решения, а также информация о доле случаев отсутствия на них ветеринарных сертификатов.

Вместо обобщенных сведений департаментом-разработчиком приведен частный пример, согласно которому «на российско-белорусском участке границы задержаны 3 партии кормов для непродуктивных животных общим весом более 11 тонн, направлявшиеся без ветеринарных сопроводительных документов в адреса популярных маркетплейсов».

Также департаментом-разработчиком приведена информация о том, что «согласно сведениям Северо-западного таможенного управления, за последние два года только в зоне ответственности указанного органа оформлено 1 733 посылки, перемещаемые транспортно-логистическими компаниями в адреса физических лиц, содержащих в себе в том числе товары, подконтрольные государственному ветеринарному надзору, общий вес этих посылок более 72 тонн».

В то же время из указанной информации не представляется возможным сделать выводы о том, какую долю от общего количества посылок и их суммарного веса составляли именно посылки, содержащие подконтрольные товары, и какая часть этих товаров ввозилась без ветеринарных сертификатов.

Кроме того, не проведен «горизонтальный анализ», подтверждающий наличие актуальности соответствующей проблематики для других государств – членов ЕАЭС (помимо Российской Федерации).

В этой связи **департаменту-разработчику предлагается доработать соответствующее обоснование** проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, с учетом вышеуказанных замечаний и предложений.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена недостаточно конкретно.

По информации департамента-разработчика, целью принятия проекта решения является «исключение случаев перемещения по таможенной территории ЕАЭС товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), не соответствующих установленным требованиям».

Вместе с тем указанная формулировка носит абстрактный и общий характер, не позволяя определить конкретную целевую направленность регулирования, предусмотренного проектом решения.

В частности, с учетом указанной формулировки цели регулирования и положений проекта решения остается до конца не регламентированным вопрос, касающийся области его применения, в частности, распространяется ли проект решения на почтовые отправления и товары электронной торговли, перемещаемые между государствами – членами ЕАЭС.

В связи с этим **департаменту-разработчику предлагается уточнить формулировку цели регулирования**, в том числе с учетом необходимости конкретизации области применения проекта решения.

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**, в том числе с учетом:

- нечеткости предусмотренных им формулировок терминов, приводящей к рискам возникновения правовой неопределенности, принятия субъективных решений и установления избыточных требований при практическом применении проекта решения;

- необходимости дополнительной концептуальной проработки области применения проекта решения, включая проработку вопроса об исключении из сферы его применения почтовых отправлений и товаров электронной торговли;

- наличия признаков установления проектом решения для отдельных случаев перемещения товаров между государствами – членами ЕАЭС (в частности, в почтовых отправлениях) дискриминационных (ухудшенных, более жестких) условий по сравнению с режимом регулирования ввоза подконтрольных товаров из третьих стран, что представляется недопустимым.

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

Одновременно департаменту-разработчику предлагается 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

Е.Б. Бакенов

ПРИЛОЖЕНИЕ

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

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на таможенной территории ЕАЭС.

1.1. Проектом решения предусматривается внесение изменений в норму абзаца первого пункта 3.7 Положения, а именно – требование о сопровождении ветеринарным сертификатом предлагается распространить на подконтрольные товары, ввозимые на таможенную территорию ЕАЭС и перемещаемые между государствами – членами ЕАЭС **транспортно-логистическими компаниями в адреса физических лиц.**

Вместе с тем пунктами 3.7 и 4.1 Положения уже установлены общие требования о необходимости сопровождения ветеринарными сертификатами подконтрольных товаров при их ввозе, вывозе, транзите, а также при перемещении с территории одного государства – члена ЕАЭС на территорию другого государства – члена ЕАЭС в течение всего времени транспортировки, то есть вне зависимости от способа перевозки товаров и категорий лиц, осуществляющих такую перевозку.

Кроме того, с точки зрения адресата регулирования представляется, что идентификацию хозяйствующих субъектов именно в качестве транспортно-логистических компаний будет затруднительно (а в ряде случаев невозможно) осуществить на практике, в связи с чем возникнут правовая неопределенность и различные подходы к толкованию соответствующей нормы, приводящие к принятию решений субъективного характера.

При этом в связи с использованием в проекте решения формулировки «в адреса физических лиц» **продукция, адресованная каждому физическому лицу**, с учетом предусмотренного пунктом 2 приложения № 12 к Договору о ЕАЭС определения понятия «партия подконтрольных ветеринарному контролю (надзору) товаров» **может рассматриваться в качестве отдельной партии, что повлечет необходимость оформления на каждую из них отдельного ветеринарного сертификата.** Так, согласно пункту 2 приложения № 12 к Договору о ЕАЭС «партия подконтрольных ветеринарному контролю (надзору) товаров» – количество подконтрольного ветеринарному контролю (надзору) товара, **предназначенное для отправки одним транспортным средством в один пункт назначения одному получателю и оформленное одним ветеринарным сертификатом.**

В связи с этим в проекте решения слова **«в том числе при перевозке транспортно-логистическими компаниями в адреса физических лиц» предлагается заменить словами «в том числе при перевозке товаров, предназначенных для реализации физическим лицам».**

1.2. Предлагаемое проектом решения изменение **усложнит условия перемещения товаров в рамках электронной торговли товарами** (как внешней, так и взаимной).

Представляется, что вопросы регулирования электронной торговли в рамках ЕАЭС должны решаться на основе системного и комплексного подхода.

В соответствии с Протоколом о внесении изменений в Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года, подписанным 25 декабря 2023 года (далее – Протокол) и проходящим в настоящее время внутригосударственные (ратификационные) процедуры, необходимые для его вступления в силу, **товары электронной торговли выделяются в отдельную категорию товаров со специальным режимом регулирования их ввоза на таможенную территорию ЕАЭС.**

При этом в соответствии с предусмотренной Протоколом новой статьей 309⁵ (подпункт 2 пункта 1) Таможенного кодекса ЕАЭС выпуск товаров электронной торговли, приобретенных физическими лицами, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС, производится таможенным органом при условии, что соблюдены запреты и ограничения, то есть в том числе и ветеринарно-санитарные меры.

В свою очередь, исключение, предусмотренное пунктом 10.1 Положения, касается **почтовых отправок для личного пользования физическими лицами.**

В этой связи исходим из того, что после вступления в силу Протокола **на товары электронной торговли, ввозимые на таможенную территорию ЕАЭС в почтовых отправлениях из третьих стран, предусмотренная пунктом 10.1 норма-исключение распространяться не будет, что нивелирует фактическую необходимость внесения предусмотренных проектом решения изменений в части товаров электронной торговли из третьих стран.**

В то же время в части вопросов осуществления взаимной электронной торговли товарами необходимо отметить следующее.

В высокой стадии готовности находится разработка проекта Соглашения об электронной торговле товарами в ЕАЭС (далее – проект Соглашения).

Распоряжением Коллегии ЕЭК от 25 февраля 2025 г. № 14 проект Соглашения направлен в государства – члены ЕАЭС для проведения повторного внутригосударственного согласования.

Пунктом 4 статьи 4 проекта Соглашения предусмотрено, что Комиссия формирует реестр товаров, которые запрещены или ограничены к реализации посредством сети «Интернет» на территориях государств – членов ЕАЭС в соответствии с их законодательством, и размещает его на официальном сайте ЕАЭС, порядок формирования и ведения указанного реестра утверждается Комиссией.

В этой связи **вопросы ограничений и запретов перемещения товаров в рамках взаимной электронной торговли, в том числе в почтовых отправлениях, предлагается решать комплексно после заключения соответствующего Соглашения.**

В свою очередь, внесение фрагментарных регуляторных изменений не будет способствовать системному решению вопросов регулирования электронной торговли и представляется преждевременным.

В этой связи **считаем необходимым проработать вопрос об исключении из области применения проекта решения товаров электронной торговли и почтовых отправлений.**

1.3. С учетом сведений, приведенных в информационно-аналитической справке, предусмотренное проектом решения регулирование может распространяться на подконтрольные товары, перемещаемые, в том числе в почтовых отправлениях.

В этой связи обращаем внимание, что Положением предусмотрен раздел X, согласно наименованию и нормам которого вопросы осуществления ветеринарного контроля в отношении почтовых отправлений **регулируются исключительно в отношении ввоза товаров на таможенную территорию ЕАЭС, то есть из третьих стран. Ограничения на перемещение почтовых отправлений между государствами – членами ЕАЭС отсутствуют.**

В то же время следует обратить внимание, что пунктом 10.1 Положения предусмотрено, что в целях охраны таможенной территории ЕАЭС от заноса возбудителей заразных болезней животных, в том числе общих для человека и животных, и недопущения оборота продукции, опасной в ветеринарно-санитарном отношении, уполномоченные органы государств – членов ЕАЭС в пунктах пропуска на таможенной границе ЕАЭС, включая учреждения (места) международного почтового обмена, организуют работу по недопущению ввоза в ручной клади, багаже и **почтовых отправлениях** для личного пользования физическими лицами подконтрольных товаров **из третьих стран** без разрешения и без ветеринарного сертификата страны отправления товара, **за исключением ввоза до 5 килограммов включительно в расчете на одно физическое лицо готовой продукции животного происхождения в заводской упаковке**, при условии благополучия в эпизоотическом отношении страны производителя указанного товара и страны вывоза.

В этой связи предусмотренная проектом решения норма **имеет признаки установления для перемещения товаров между государствами – членами ЕАЭС в почтовых отправлениях дискриминационных (ухудшенных, более жестких) условий** по сравнению с режимом регулирования ввоза подконтрольных товаров в почтовых отправлениях из третьих стран, что представляется недопустимым.

В связи с этим в случае, если проектом решения будет предусмотрено распространение области применения проекта решения на почтовые отправления, **представляется необходимым, как минимум, установить соответствующие изъятия по видам и массе подконтрольных товаров, перемещаемых в почтовых отправлениях между государствами – членами ЕАЭС, возможно более широкие, чем при ввозе подконтрольных товаров в почтовых отправлениях из третьих стран.**

1.5. Также следует обратить внимание, что принятие проекта решения может повлечь негативные социальные эффекты для граждан (потребителей) государств – членов ЕАЭС, что создаст для ЕАЭС определенные имиджевые риски.

В частности, ранее (в 2018 году) имел место случай подготовки проекта решения Комиссии, ограничивающего перемещение подконтрольных товаров между государствами – членами ЕАЭС физическими лицами в ручной клади и багаже, по которому было дано отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия от 23 октября 2018 г. № 233 и который в итоге Комиссией принят не был.

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

Департаментом-разработчиком в качестве групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, указаны:

- должностные лица уполномоченных органов государств – членов ЕАЭС;
- субъекты внешнеэкономической деятельности, а также субъекты предпринимательской деятельности государств – членов ЕАЭС, осуществляющие производство, ввоз, перемещение (перевозку) товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору).

Перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан **в полном объеме**.

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, осуществляющие контроль (надзор) за ввозом на таможенную территорию ЕАЭС и перемещением между территориями государств – членов ЕАЭС товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору);
- субъекты внешнеэкономической деятельности, субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие производство, ввоз, перемещение (перевозку) товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору).

Вместе с тем с учетом содержания проекта решения **перечень адресатов регулирования предлагается дополнить транспортно-логистическими компаниями и физическими лицами, в адреса которых такими компаниями ввозятся и перемещаются подконтрольные товары.**

Департаментом-разработчиком также отмечено, что принятие проекта решения позволит исключить правовую неопределенность в отношении партий подконтрольных товаров, предназначенных для физических лиц, перемещаемых между территориями государств – членов ЕАЭС.

Воздействие, оказываемое проектом решения на адресатов регулирования, описано не вполне корректно, поскольку предусмотренное проектом решения изменения распространяется и на случаи ввоза подконтрольных товаров на таможенную территорию ЕАЭС из третьих стран.

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

Департаментом-разработчиком указано, что проект изменения в Положение не устанавливает дополнительных ограничений и (или) обязательных правил при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе ЕАЭС и на таможенной территории ЕАЭС.

Вместе с тем с учетом указанных выше замечаний к проекту решения и информационно-аналитической справке содержание устанавливаемых проектом решения основных правил поведения адресатов регулирования департаментом-разработчиком не раскрыто, в связи с чем в информационно-аналитической справке необходимо привести содержательную информацию о конкретных требованиях и процедурах, которые необходимо будет выполнить представителям каждой группы адресатов регулирования.

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

По информации департамента-разработчика, в рамках проекта решения предусматривается уточнение нормы Положения о перемещении подконтрольных товаров между территориями государств – членов ЕАЭС в сопровождении ветеринарного сертификата, что создаст правовую определенность в отношении партий подконтрольных товаров, предназначенных для физических лиц.

Вместе с тем с учетом вышеуказанных замечаний к формулировкам проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, и цели регулирования, **описание причинно-следственной связи между принятием проекта решения и достижением цели регулирования нуждается в соответствующей доработке.**

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

По информации департамента-разработчика, в качестве альтернативы предлагаемому регулированию рассматривался вариант сохранения действующей редакции Положения. Вместе с тем, по мнению департамента-разработчика, складывающаяся практика в отношении партий подконтрольных товаров, перемещаемых в адреса физических лиц, создает риски появления на рынке товаров, несоответствующих установленным требованиям.

Исходя из изложенного, департамент-разработчик считает, что в настоящее время предлагаемый проект изменений в Положение является оптимальным вариантом регулирования для решения обозначенной выше проблемы.

Вместе с тем с учетом вышеуказанных замечаний к информационно-аналитической справке департаменту-разработчику предлагается **привести дополнительные доводы в пользу оптимальности выбранного варианта регулирования.**

Также департаменту-разработчику предлагается дополнительно рассмотреть альтернативный вариант, связанный с использованием регуляторного инструмента маркировки товаров средствами идентификации, с учетом того, что Решением Совета ЕЭК от 29 ноября 2024 г. № 121 предусмотрено введение маркировки кормов для животных средствами идентификации.

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

По информации департамента-разработчика, реализация проекта решения не повлечет дополнительных расходов для субъектов предпринимательской деятельности, поскольку не изменяет действующий порядок осуществления ветеринарного контроля (надзора).

Вместе с тем департаменту-разработчику в данном пункте информационно-аналитической справки **необходимо оценить финансовые издержки субъектов предпринимательской деятельности**, связанные с необходимостью исполнения обязанностей, возникающих в связи с принятием проекта решения.