

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «Об утверждении единых правил и норм обеспечения карантина растений в Евразийском экономическом союзе» от 21 марта 2016 г. № 84

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, Комиссия), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Совета ЕЭК «Об утверждении единых правил и норм обеспечения карантина растений в Евразийском экономическом союзе» (далее соответственно – проект решения, проект Единых правил), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

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

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 15 октября 2015 г. по 14 декабря 2015 года.

Информация о проведении публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия проекта решения размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) 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=956>.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 149, 150, 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 нечетко.

Так, департаментом-разработчиком обозначено, что проект решения подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 56 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) в целях обеспечения проведения в рамках Союза согласованной политики в сфере применения карантинных фитосанитарных мер, а также в целях реализации полномочий Комиссии, предусмотренных пунктом 19 приложения № 12 к Договору.

Вместе с тем формулировка проблемы, предложенная департаментом-разработчиком, носит формальный характер и не соответствует требованиям Приложения № 5 к Правилам внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Коллегии ЕЭК от 5 мая 2015 г. № 46.

В этой связи Рабочая группа считает необходимым указать следующие проблемы, в связи с наличием которых подготовлен проект решения:

- отсутствие в рамках Союза единых обязательных правил и норм обеспечения карантина растений, в том числе в части требований, предъявляемых к участникам оборота продукции, включенной в перечень подкарантинной продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе и (или) на таможенной территории Союза, карантинным и подкарантинным объектам, а также к продукции с высоким фитосанитарным риском;

- наличие различных методических подходов к осуществлению деятельности уполномоченных органов государств – членов Союза по обеспечению карантина растений в связи с отсутствием в рамках Союза соответствующих единых методик.

Цель регулирования департаментом-разработчиком определена верно.

Так, департаментом разработчиком указано, что целью регулирования является унификация принципов и методических подходов к осуществлению деятельности уполномоченных органов по карантину растений государств – членов Союза, связанной с проведением карантинных фитосанитарных обследований, карантинного фитосанитарного обеззараживания, фитосанитарной сертификации, формированием единого перечня карантинных объектов Союза и регулированием карантинных объектов на территориях государств – членов Союза.

Таким образом, Рабочая группа отмечает, что **проект решения в целом окажет позитивное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку его принятие и реализация обеспечат применение унифицированных подходов при осуществлении карантинных фитосанитарных обследований, обеззараживания подкарантинной продукции, фитосанитарной сертификации, а также при формировании Единого перечня карантинных объектов Союза и регулировании карантинных объектов на всей территории государств – членов Союза.

Вместе с тем **в целях устранения правовой неопределенности Рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику доработать отдельные положения проекта решения с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.**

В частности, указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- дополнения подраздела 2 раздела I проекта Единых правил определением понятия «систематическое карантинное фитосанитарное обследование» с указанием в нем, что такие обследования должны проводиться собственниками (пользователями) подкарантинных объектов;

- изменения формулировки пункта 3.9 раздела I проекта Единых правил в части замены слов «систематически проводить обследование подкарантинных объектов» словами «проводить систематические карантинные фитосанитарные обследования подкарантинных объектов»;

- уточнения формулировок пункта 3.11 раздела I и абзаца второго подраздела 4 раздела IV проекта Единых правил в части указания, что информация о карантинном фитосанитарном состоянии территорий государств – членов Союза должна размещаться в открытой части интегрированной информационной системы Союза, а также на официальных сайтах Союза и Комиссии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- изложения подпункта 4.2.2 раздела III проекта Единых правил в следующей редакции:

«4.2.2. НОКЗР экспортирующего государства – члена Союза должна располагать официальной актуальной информацией о фитосанитарных требованиях стран импортеров, которая предоставляется в порядке, установленном МККЗР.».

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

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

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

Т.М. Сулейменов

ПРИЛОЖЕНИЕ
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Совета
Евразийской экономической комиссии
«Об утверждении единых правил и норм
обеспечения карантина растений
в Евразийском экономическом союзе»

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. Пунктом 3.9 Раздела I проекта Единых правил предусмотрено, что собственники (пользователи) подкарантинных объектов обязаны **систематически проводить обследование подкарантинных объектов** на наличие карантинных объектов и в случае их выявления **незамедлительно** информировать об этом уполномоченный орган государства – члена Союза, на территории которого находится подкарантинный объект.

В ходе обсуждения данного положения проекта Единых правил в рамках рабочих консультаций между представителями департамента-разработчика и сводного департамента на уровне экспертов, состоявшихся 3 и 15 марта 2016 г., было установлено, что данная норма фактически предусматривает обязанность субъектов предпринимательской деятельности проводить систематические карантинные фитосанитарные обследования подкарантинных объектов. Данная обязанность субъектов предпринимательской деятельности предусмотрена как в действующем законодательстве государств – членов Союза, так и в законодательстве третьих стран, реализующих требования Международной конвенции по карантину и защите растений от 6 декабря 1951 г. (далее – МККЗР), и составляет основу карантинной фитосанитарной безопасности.

Вместе с тем указание в тексте пункта 3.9 Раздела I проекта Единых правил формулировки «обследование подкарантинных объектов на наличие карантинных объектов» создает правовую неопределенность в связи со смешением понятия «обследование» с термином «карантинное фитосанитарное обследование», которое согласно подразделу 2 раздела I проекта Единых правил проводится уполномоченным органом государства – члена Союза.

В связи с изложенным в целях устранения правовой неопределенности предлагается дополнить подраздел 2 раздела I проекта Единых правил определением понятия «систематическое карантинное фитосанитарное обследование» и уточнить формулировку пункта 3.9 раздела I проекта Единых правил в части использования данного понятия.

1.2. Пунктом 3.11 раздела I проекта Единых правил предусмотрены ежегодный обмен информацией о карантинном фитосанитарном состоянии между уполномоченными органами государств – членов Союза и ее размещение в интегрированной информационной системе Союза.

В то же время в целях повышения уровня транспарентности считаем необходимым уточнить формулировки пункта 3.11 раздела I и абзаца второго подраздела 4 раздела IV проекта Единых правил в части указания, что информация о карантинном фитосанитарном состоянии территорий государств – членов Союза должна размещаться в открытой части интегрированной информационной системы Союза, а также на официальных сайтах Союза и Комиссии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

1.3. Рабочая группа в ходе 26-го заседания, состоявшегося 10 марта 2016 г., пришла к выводу о том, что нуждается в уточнении подпункт 4.2.2 раздела III проекта Единых правил.

Данное уточнение необходимо внести в части исключения дискреционной формулировки «по мере возможности» и замены слова «обновленной» словом «актуальной».

В связи с этим Рабочая группа предлагает изложить подпункт 4.2.2 раздела III проекта Единых правил в следующей редакции:

«4.2.2. НОКЗР экспортирующего государства – члена Союза должна располагать официальной актуальной информацией о фитосанитарных требованиях стран импортеров, которая предоставляется в порядке, установленном МККЗР.».

1.4. Следует также отметить, что в случае принятия проекта решения цели регулирования не будут достигнуты в том объеме, в котором они установлены в пункте 2 приложения № 12 к Договору.

Согласно пункту 2 приложения № 12 к Договору **единые правила и нормы обеспечения карантина растений** представляют собой правила, процедуры, инструкции, методики карантинных фитосанитарных обследований, **методы досмотра подкарантинной продукции** (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Союза и на таможенной территории Союза, **идентификации карантинных объектов,**

проведения лабораторных исследований и экспертизы, обеззараживания и другие важнейшие мероприятия, осуществляемые уполномоченными органами по карантину растений.

Вместе с тем в проекте Единых правил отсутствуют нормы, регламентирующие методы досмотра подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащих карантинному фитосанитарному контролю, идентификации карантинных объектов, проведения лабораторных исследований и экспертизы и других мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами по карантину растений.

Кроме того, проектом Единых правил в полном объеме также не урегулированы вопросы исполнения обязательств, предусмотренных статьями IV МККЗР для национальных организаций по карантину и защите растений (далее – НОКЗР).

В то же время следует отметить, что в соответствии с пунктом 15 раздела XI рабочего плана разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, утвержденного Решением Совета Комиссии от 16 июля 2014 г. № 58, утверждение проекта Единых правил, регулирующего весь комплекс указанных вопросов, должно быть осуществлено Комиссией до 31 декабря 2017 года.

В этой связи департаменту-разработчику рекомендуется в дальнейшем обеспечить урегулирование в проекте Единых правил всего перечня вопросов, предусмотренных в определении понятия «единые правила и нормы обеспечения карантина растений», установленном в пункте 2 Протокола о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер (пункт 2 приложения № 12 к Договору).

При этом департаменту-разработчику необходимо обеспечить баланс между требованиями общественной безопасности и интересами предпринимательского сообщества.

1.5. В ходе рассмотрения проекта решения Рабочей группой также были даны редакционные замечания о необходимости расшифровки аббревиатур МККЗР и ФАО, предусмотренных проектом Единых правил, а также дополнения абзаца второго подраздела 3 раздела IV проекта Единых правил после слов «на сопредельных территориях государств-членов» словом «Союза».

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указано, что проект решения направлен на защиту интересов субъектов предпринимательской деятельности, государств – членов Союза, населения

(потребителей) государств – членов Союза, юридических лиц (потребителей) государств-членов Союза.

Полагаем, что департаментом-разработчиком перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, указан в общем виде.

При этом из информационно-аналитической справки не ясно, какие группы лиц и какую выгоду получают.

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

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке в качестве адресатов регулирования указаны уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия и функции в области карантина растений.

Вместе с тем считаем, что департаментом-разработчиком указан неполный перечень адресатов регулирования.

Так, пункт 3.9 раздела I проекта Единых правил предусматривает обязанность **собственников (пользователей) подкарантинных объектов** проводить систематические карантинные фитосанитарные обследования.

Пунктом 2.2. раздела II проекта Единых правил предусмотрено обеззараживание подкарантинной продукции, являющейся предметом международной торговли, в том числе между государствами – членами Союза, и подкарантинных объектов, связанных с международной торговлей подкарантинной продукцией, осуществляемое организациями, имеющими право на проведение обеззараживания в соответствии с законодательством государства – члена Союза, на территории которого проводится обеззараживание.

Пунктами 2.3 и 2.4 раздела II проекта Единых правил предусмотрен контроль за такими организациями со стороны НОКЗР и их учет.

Разделом III проекта Единых правил предусмотрена фитосанитарная сертификация, предусматривающая получение фитосанитарных сертификатов для целей экспорта, реэкспорта, а также перемещения подкарантинных грузов между государствами – членами Союза, а также предусмотрены полномочия НОКЗР, которым должны корреспондировать обязанности участников внешнеэкономической деятельности, субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих оборот подкарантинной продукции.

Таким образом, перечень адресатов регулирования необходимо дополнить:

- собственниками (пользователями) подкарантинных объектов;
- организациями имеющими право на проведение обеззараживания в соответствии с законодательством государства – члена Союза, на территории которого проводится обеззараживание (в том числе субъектами

предпринимательской деятельности, оказывающими услуги по обеззараживанию);

- субъектами внешнеэкономической деятельности и субъектами предпринимательской деятельности, осуществляющими оборот подкарантинной продукции.

Департамент-разработчик полагает, что проект решения определяет лишь общие подходы уполномоченных органов по карантину растений государств – членов Союза по осуществлению функций по организации и проведению карантинных фитосанитарных обследований, карантинного фитосанитарного обеззараживания, фитосанитарной сертификации, а также по формированию единого перечня карантинных объектов Союза и регулированию карантинных объектов на территориях государств – членов Союза.

Однако, полагаем, что принимаемые единые правила затронут права и обязанности широкого круга лиц и влияют на условия ведения предпринимательской деятельности как внутри Союза, так и за его пределами.

В связи с изложенным пункт 4 информационно-аналитической справки требует корректировки, а процесс принятия Единых правил требует учета интересов таких лиц, в том числе субъектов предпринимательской деятельности.

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

Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений точно установить не представляется возможным в связи с тем, что департамент-разработчик при подготовке проекта решения исходил из ошибочного посыла о том, что действие проекта решения распространяется только на уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия и функции в области карантина растений.

Полагаем, что при осуществлении контрольно-надзорных полномочий и функций в области карантина растений могут применяться существенные ограничения для адресатов регулирования, к которым относятся:

- собственники (пользователи) подкарантинных объектов;
- организации, имеющие право на проведение обеззараживания в соответствии с законодательством государства – члена Союза, на территории которого проводится обеззараживание (в том числе субъекты предпринимательской деятельности, оказывающие услуги по обеззараживанию);
- участники внешнеэкономической деятельности и субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие соответственно ввоз и оборот подкарантинной продукции.

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

Полагаем, что департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования описан нечетко и требует конкретизации.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указано, что альтернативы предлагаемому регулированию не имеется и нормативно установленного свода правил и норм обеспечения карантина растений в государствах – членах Союза в настоящее время нет.

Вместе с тем следует отметить, 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. При этом департаменту-разработчику необходимо также сопоставить возможности и варианты решения проблемы на уровне государств – членов Союза и в рамках наднационального регулирования.

Как обоснованно отмечено в письменной позиции руководителя секретариата Национального альянса Бизнес-Ассоциаций Кыргызской Республики, члена Рабочей группы У.А. Кыдырбаева, департаментом-разработчиком не предложены и не рассмотрены альтернативные варианты регулирования, что является существенным нарушением методики оценки регулирующего воздействия.

Считаем необходимым рассмотреть альтернативы предлагаемому регулированию.

В частности, полагаем, что департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не приведено описание такой альтернативы, как сохранение действующего регулирования на уровне законодательства государств – членов Союза.

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

Разработчик проекта решения в информационно-аналитической справке указал, что его принятие не повлечет дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем полагаем, что в связи с отсутствием конкретизации механизмов разрешения проблем и достижения целей регулирования финансово-экономические последствия принятия проекта решения не могут быть определены и не может быть сделана примерная оценка совокупных расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанных с необходимостью исполнения (соблюдения) установленных проектом решения обязанностей, ограничений и (или) запретов либо с изменением содержания таких обязанностей, ограничений и (или) запретов либо порядка их исполнения.

В нарушение требований пункта 15 Приложения № 5, к Правилам внутреннего документооборота в ЕЭК также не приведена оценка ожидаемых расходов для каждой группы субъектов, затронутых регулированием; не выделены единовременные и периодические расходы таких субъектов.

В этой связи департаменту-разработчику необходимо доработать информационно-аналитическую справку в части раскрытия данных вопросов.

8. Ожидаемый результат регулирования.

Ожидаемый результат регулирования департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указан, однако такое указание носит декларативный характер.

Так, в информационно-аналитической справке в нарушение пункта 17 Приложения № 5 к правилам документооборота не указаны конкретные (количественно измеримые) показатели и предполагаемая позитивная динамика от внедрения предлагаемого регулирования.