

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении новой редакции раздела 15 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» от 28 апреля 2015 г. № 1

1. Общая информация.

Проект решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении новой редакции раздела 15 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» (далее – проект решения Коллегии) проходил процедуру публичного обсуждения в апреле 2012 г. и в марте 2014 года.

С 1 января 2015 г. вступил в силу Договоро Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее соответственно – Договор, Союз), предусматривающий, что решения Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов оценки регулирующего воздействия проектов таких решений, а порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов указанных решений ЕЭК определяется Регламентом работы Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (далее – Регламент).

В соответствии с пунктом 149 Регламента в отношении проектов решений Комиссии в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер оценка регулирующего воздействия проводится посредством реализации всех мероприятий этапа итоговой оценки, а также посредством реализации мероприятий этапа текущей оценки только в части составления информационно-аналитической справки, предусмотренной абзацем вторым пункта 154 Регламента.

Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер ЕЭК (далее – департамент-разработчик) 8 апреля 2015 г. проект решения Коллегии был направлен в Департамент развития предпринимательской деятельности (далее – сводный департамент) для обеспечения подготовки рабочей группой ЕЭК по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК (далее – рабочая группа) заключения об оценке регулирующего проекта решения Коллегии, а 20 апреля 2015 г. был направлен дополнительный материал (откорректированная сводка отзывов по результатам публичного обсуждения).

В соответствии с абзацем вторым пункта 163 Регламента 14 апреля 2015 г. проект решения Коллегии и информационно-аналитическая справка о последствиях влияния проекта решения Коллегии на условия ведения предпринимательской деятельности (далее – информационно-аналитическая справка) и сводная информация о предложениях, поступивших в ходе публичного обсуждения, были размещены на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Проект решения Коллегии 24 апреля 2015 г. был рассмотрен в рамках 1-го заседания рабочей группы (пункт 2 повестки дня заседания).

По результатам рассмотрения проекта решения Коллегии рабочая группа пришла к следующим выводам.

2. Обоснование проблемы, на решение которой направлен проект решения Коллегии; цель регулирования; группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения Коллегии.

По информации департамента-разработчика, представленная редакция проекта решения Коллегии подготовлена, исходя из значимости гармонизации гигиенических нормативов содержания остаточных количеств пестицидов (далее – ОКП), установленных в документах Союза, с международными стандартами.

При подготовке проекта решения Коллегии департаментом-разработчиком совместно с экспертами государств – членов Союза (далее – государства-члены) проанализированы показатели максимально допустимых уровней (далее – МДУ) содержания ОКП, установленные международными организациями (ФАО/ВОЗ, ЕС, ЕРА), и показатели, действующие на территории государств-членов.

При этом департаментом-разработчиком отмечены:

- отличия от отдельных показателей МДУ для однородных групп (видов) растениеводческой продукции по сравнению с рекомендованными ФАО/ВОЗ, ЕС, ЕРА;

- отличия в подходах к гигиенической регламентации пестицидов в продовольственном сырье и пищевых продуктах, принятых Комиссией «Кодекс Алиментариус» и в государствах-членах;

- существенная корректировка на протяжении 3-5 лет (иногда чаще) нормативов, принимаемых и корректируемых международными организациями, исходя из вновь получаемых данных о токсиколого-гигиенических характеристиках пестицидов;

- отсутствие методов контроля в растительной продукции значительного числа действующих веществ пестицидов, не зарегистрированных

в установленном порядке, но наличие которых возможно в импортируемом продовольствии.

По мнению рабочей группы, департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не была четко обозначена проблема, на решение которой направлен проект Коллегии. Так, констатация наличия отдельных формальных отличий и отсутствия гармонизации с показателями МДУ содержания ОКП, установленными международными организациями, не подтверждена приведением фактических данных о проблемах, возникающих в связи отсутствием такой гармонизации.

Следует учитывать, что гармонизация с рекомендованными международными требованиями не является самоцелью, а ее проведение должно быть обосновано правовыми и фактическими причинами с определением уровня достаточности такой гармонизации.

В качестве **цели регулирования** департамент-разработчик обозначил защиту жизни и здоровья людей, а также обеспечение прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке указаны следующие **группы, на защиту интересов которых направлен проект решения Коллегии:**

- население (потребители) государств-членов;
- субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики химических средств защиты растений и сельскохозяйственной продукции).

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что адресатом регулирования будут являться: население (потребители) государств-членов, субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики химических средств защиты растений и сельскохозяйственной продукции).

В то же время **рабочая группа считает,** что население (потребители) государств-членов не может быть отнесено к числу адресатов регулирования проекта решения Коллегии, поскольку его положениями в их отношении непосредственно не устанавливаются требования, обязанности, запреты или иные ограничения.

Вместе с тем рабочая группа полагает целесообразным также указать, что адресатами регулирования проекта решения Коллегии будут являться

производители и поставщики удобрений, поскольку согласно проекту решения Коллегии под удобрением понимается вещество, обеспечивающее растения питательными элементами и способствующее повышению плодородия почвы, которое отличается от химических средств, предназначенных для защиты растений.

По мнению сводного департамента, информационно-аналитическую справку целесообразно дополнить сведениями о том, что к числу адресатов регулирования относятся также субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие производство сельскохозяйственного сырья (сельхозтоваропроизводители) и переработку сельскохозяйственной продукции, в том числе производство готовой пищевой продукции.

Кроме того, департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не указана информация о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов (например, о воздействии путем установления обязательных требований).

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

Согласно информации департамента-разработчика, проект решения Коллегии предусматривает установление в Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требованиях к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), требований в отношении МДУ действующих веществ пестицидов только в подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товарах), а также методов их определения, в связи с чем проект решения Коллегии не предусматривает ограничений и (или) запретов, а также порядка их исполнения, непосредственно адресованных субъектам предпринимательской деятельности.

Вместе с тем **рабочая группа полагает**, что проект решения Коллегии предусматривает ограничения в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Так, проектом решения Коллегии расширяется перечень пестицидов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования по МДУ их содержания, а также расширяется перечень продукции, в отношении которой устанавливаются показатели МДУ и ужесточаются сами показатели по МДУ ряда пестицидов. Кроме того, эти требования непосредственно адресованы субъектам предпринимательства, осуществляющим свою деятельность в сельскохозяйственной сфере.

Принимая во внимание, что проект решения Коллегии является весьма значительным по своему объему, представляется целесообразным

в информационно-аналитической справке указать основную информации о вносимых им изменениях по сравнению с действующим регулированием.

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

Согласно информации департамента-разработчика, проект решения Коллегии учитывает существующую практику регламентации МДУ действующих веществ пестицидов и предусматривает гармонизацию действующих веществ пестицидов с международными требованиями, в том числе, в целях выполнения обязательств Российской Федерацией, принятых в качестве условия присоединения к Всемирной торговой организации, а также учитывает переговорный процесс Республики Казахстан по вступлению во Всемирную торговую организацию.

Вместе с тем **рабочая группа полагает**, что механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения Коллегии, в информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком не раскрыт, поскольку отсутствует информация о причинно-следственной связи между гармонизацией МДУ содержания ОКП в целях выполнения международных обязательств и повышением уровня обеспечения безопасности потребителей пищевой продукции.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком отмечено, что в соответствии с положениями Договора, требования, предъявляемые к подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товарам), направленные на предупреждение вредного воздействия на организм человека факторов среды обитания и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, устанавливаются в Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требованиях к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), на основе принципов, имеющих научное обоснование, а также с учетом риска и международной практики.

Вместе с тем департаментом-разработчиком не представлена информация о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В связи с этим **Рабочая группа полагает целесообразным** указать в информационно-аналитической справке сведения о рассмотрении альтернативных вариантов регулирования, например, варианта «статус-кво»

(сохранение существующего правового регулирования), поскольку единые требования к МДУ содержания пестицидов в настоящее время в рамках Союза уже установлены.

Кроме того, департамент-разработчик не привел информацию о расчетах финансово-экономических последствий принятия проекта решения Коллегии для субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем представляется, что установление ранее отсутствовавших требований (расширение перечня подконтрольных пестицидов и перечня продукции, подконтрольной на предмет соблюдения показателей МДУ пестицидов, а также установление более низких показателей по МДУ ряда пестицидов) неизбежно повлечет дополнительные финансовые затраты субъектов предпринимательской деятельности на проведение соответствующих лабораторных исследований.

По мнению департамента-разработчика, ожидаемым результатом регулирования будет являться обеспечение безопасности подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товарам); снятие барьеров при поставке, применении и производстве химических средств защиты растений, а также при обороте сельскохозяйственной продукции, произведенной с применением химических средств защиты растений.

По информации департамента-разработчика, проект решения Коллегии учитывает требования и опыт международного законодательства (Европейского союза и Комиссии «Кодекс Алиментариус») в сфере регулирования средств защиты растений.

По информации департамента-разработчика, в адрес ЕЭК неоднократно обращались Ассоциация европейского бизнеса в Российской Федерации и Российский союз производителей химических средств защиты растений (входящие письма № 7488 от 17 июля 2014 г. и № 12600 от 29 ноября 2013 г.) с просьбой ускорить утверждение гигиенических нормативов в отношении новых пестицидов в разделе 15 Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), так как несвоевременное утверждение и дополнение указанных нормативов, препятствует поступлению новых препаратов на рынок, создавая дополнительные барьеры и финансовые потери, как для производителей и поставщиков средств защиты растений, так и для производителей сельскохозяйственных товаров, лишая последних возможности своевременно получать и использовать инновационные и эффективные средства защиты растений.

Также в ЕЭК обращался Генеральный директор Генерального директората по здравоохранению и защите потребителей Европейской Комиссии (DG SANCO)

П. Тестори Коджи (входящее письмо № 4030 от 15 апреля 2013 г.) по вопросу о целесообразности гармонизации МДУ действующих веществ пестицидов с международными нормативами. В связи с указанным обращением Генерального директора Генерального директората по здравоохранению и защите потребителей Европейской Комиссии была создана рабочая группа.

Результаты обсуждения запроса Генерального директората Европейской комиссии по здравоохранению и защите потребителей были рассмотрены 27-28 февраля 2014 г. на заседании Консультативного комитета по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер при Коллегии Комиссии.

По итогам заседания указанного Консультативного комитета принято решение внести в установленном порядке для рассмотрения на Коллегии Комиссии изменения в Приложение 15.1 к разделу 15 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) (далее – ЕСТ), содержащие гармонизированные с Комиссией «Кодекс Алиментариус» нормативы МДУ остаточных количеств действующих веществ пестицидов в пищевой продукции (пункт 9.4.1 протокола Консультативного комитета по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер при Коллегии ЕЭК от 25 марта 2014 г. № 2-ВК/КК).

7. Информация о фактах выявления (отсутствии фактов выявления) в проекте решения Коллегии предусмотренных положениями этого проекта или возникающих в связи с указанными положениями 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.

7.1. Следует отметить, что согласно пункту 149 Регламента по проектам решений ЕЭК в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер процедура оценки регулирующего воздействия проводится посредством реализации всех мероприятий этапа итоговой оценки (подготовка заключения), а в части реализации мероприятий этапа текущей оценки (публичного обсуждения) – только посредством составления информационно-аналитической справки.

При этом в соответствии с абзацем первым пункта 150 Регламента опубликование для целей публичного обсуждения проектов решений ЕЭК в сфере применения санитарных мер осуществляется в соответствии с утверждаемым ЕЭК

порядком разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур.

Пунктом 3 статьи 57 Договора предусмотрено, что порядок разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур утверждается ЕЭК.

В соответствии с пунктом 53 приложения № 1 к Регламенту утверждение порядка разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур отнесено к компетенции Совета ЕЭК.

Пунктом 1 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 ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 58, была предусмотрена необходимость разработки указанного порядка и внесения его на утверждение Совета ЕЭК в срок до 31 декабря 2014 года.

Вместе с тем до настоящего времени ЕЭК порядок разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур не утвержден.

В этой связи рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику ускорить работу по подготовке и внесению для утверждения на заседании Совета ЕЭК проекта порядка разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур в целях выполнения положений Договора и Регламента.

7.2. В подразделе 8 проекта новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ указано, что маркировка пестицидов и агрохимикатов выполняется на государственных языках государств-членов.

Вместе с тем следует отметить, что согласно Протоколу о техническом регулировании в рамках ЕАЭС, являющемуся приложением № 9 к Договору, при обращении продукции на территории Союза маркировка продукции должна быть нанесена на русском языке и при наличии соответствующих требований в законодательстве государств-членов на государственном (государственных) языке (языках) государства-члена, на территории которого реализуется продукция.

В этой связи данное положение подраздела 8 раздела 15 главы II ЕСТ необходимо привести в соответствие с указанной нормой Договора.

7.3. Пунктами 14, 15 и 16 приложения 15.1 к проекту новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ предлагается установить МДУ содержания 2,4-Д кислоты, 2,4-Д бутилового эфира и 2,4-Д малолетучих эфир+2,4Д2-этилгексилового эфира в молоке в размере 0,01 (мг/кг).

Вместе с тем согласно действующей редакции раздела 15 ЕСТ МДУ указанных веществ в молоке установлен в размере (0,04 мг/кг).

Таким образом, департаментом-разработчиком в отношении молока предлагается ужесточить показатели МДУ содержания пестицидов.

Следует отметить, что установление данных показателей на более низком уровне потребует изменения технологии производства и проведения дополнительных лабораторных исследований, то есть приведет к увеличению расходов субъектов предпринимательской деятельности.

В этой связи полагаем целесообразным по указанному показателю в информационно-аналитической справке привести краткое обоснование, в том числе посредством указания информации о решениях консультативных органов, рабочих или экспертных групп по данному вопросу.

7.4. В проект новой редакции раздела 15 ЕСТ предлагается включить пестициды, которые в действующей редакции 15 раздела ЕСТ отсутствуют.

Например, азоциклотин, алдикарб, аметоктрадин, амитрол, дисульфотон, дитиокарбаматы, мепикват-хлорид, пропизахлор, спинеторам, спиродиклофен и другие.

Кроме того, в приложении 15.1 к проекту новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ предлагается расширить перечень продукции, в отношении которой установлены показатели МДУ содержания 2,4-Д кислоты, 2,4-Д бутилового эфира и 2,4-Д малолетучих эфиров+2, 4Д2-этилгексилового эфира.

В частности, в пункты 14, 15 и 16 приложения 15.1 к проекту новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ включены следующие дополнительные виды продукции: ягоды и другие мелкие фрукты, рис шелушенный, субпродукты млекопитающих, яйца, плодовые семечковые, соя (бобы), мясо млекопитающих (кроме морских животных), картофель, орехи древесные, мясо птицы и ее субпродукты, плодовые косточковые, сахарный тростник, кукуруза сахарная столовая (отварная в початках).

Необходимо обратить внимание, что расширение перечня продукции, подлежащей контролю на предмет МДУ содержания пестицидов и агрохимикатов и включение значительного числа новых веществ может потребовать изменения технологии производства и приведет к необходимости проведения дополнительных лабораторных исследований, то есть повлечет возникновение дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Следует также отметить, что согласно пункту 1 статьи 56 Договора о ЕАЭС санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры применяются на основе принципов, имеющих научное обоснование, и только в той степени, в которой это необходимо для защиты жизни и здоровья человека, животных и растений.

В этой связи полагаем целесообразным в информационно-аналитической справке привести краткое обоснование внесения данных изменений, в том числе посредством указания информации о решениях консультативных органов, рабочих или экспертных групп по данному вопросу.

7.5. Пунктом 3 проекта решения Коллегии предусмотрено, что данное решение вступает в силу по истечении 30 календарных дней с даты его официального опубликования.

Следует отметить, что продовольственное сырье и пищевые продукты должны будут соответствовать гигиеническим нормативам по содержанию в них действующих веществ пестицидов, токсичных и опасных веществ и соединений, устанавливаемым в приложении 15.1 к проекту новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ.

При этом полагаем, что сельскохозяйственные предприятия, которые провели обработку почвы по действующим гигиеническим нормативам в рамках посевной кампании при реализации продукции после сбора урожая могут столкнуться с определенными трудностями, так как в новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ расширяется перечень видов сельскохозяйственной продукции, в отношении которой устанавливаются МДУ содержания веществ пестицидов и агрохимикатов, а также увеличивается число подконтрольных веществ, ужесточаются требования по МДУ содержания ОКП.

В этой связи департаменту-разработчику предлагается предусмотреть переходный период введения в действие положений проекта решения Коллегии, которые могут затруднить сельхозтоваропроизводителям реализацию той растительной продукции, посевная кампания по которой уже будет осуществлена до принятия проекта решения Коллегией ЕЭК.

8. Выводы и рекомендации.

Рабочая группа полагает возможным принятие проекта решения Коллегии с учетом доработки проекта новой редакции раздела 15 главы II ЕСТ и информационно-аналитической справки с учетом замечаний, предложений и рекомендаций, указанных в настоящем заключении.

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

Т.М. Сулейменов