

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)» от 18 октября 2017 г. № 176

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 Коллегии ЕЭК «Об утверждении Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)» (далее соответственно – проект решения, проект ЕВТ), 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 7 ноября 2016 г. по 6 января 2017 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0102561/ria_07112016_md.doc.

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

Вместе с тем при составлении сводного перечня замечаний (предложений) на проект решения **не приведено обоснование отклонения замечаний и предложений или их частичного учета**, представленных в рамках публичного обсуждения проекта решения, в связи с чем департаменту-разработчику рекомендуется дополнить указанный документ соответствующими обоснованиями.

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 точно.

Товары, подлежащие ветеринарному контролю (надзору) могут перемещаться между государствами – членами Союза при условии включения предприятия, на котором товар, подлежащий ветеринарному контролю (надзору), произведен, переработан или хранится, в Реестр организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение товаров, перемещаемых с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза (далее – Реестр). Требования, предъявляемые к данным предприятиям, определены законодательством государств – членов Союза.

Департаментом-разработчиком отмечено, что проект решения подготовлен в связи с проведением уполномоченными органами государств – членов Союза совместных проверок объектов, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), на основании законодательства своего государства – члена Союза, что приводит к противоречиям при принятии решений относительно возможности (невозможности) включения подконтрольного объекта в Реестр и, как следствие, доступа товаров на рынок Союза.

Цель регулирования департаментом-разработчиком в целом обозначена верно.

Департаментом-разработчиком отмечено, что проект решения подготовлен в целях определения единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору) и участвующим в обороте подконтрольных товаров по территории Союза.

Вместе с тем следует отметить, что **проектом ЕВТ предусмотрено значительное количество отсылочно-бланкетных норм к законодательству государств – членов Союза.**

Так, согласно пункту 3 проекта ЕВТ при проведении проверки (инспекции), в том числе совместной проверки (инспекции) объектов, на которых производятся, перерабатываются и (или) хранятся товары, подлежащие ветеринарному контролю (надзору), инспекторы оценивают их на соответствие проекту ЕВТ, иным актам, составляющим право Союза, **а также требованиям законодательства государства – члена Союза**, на территории которого располагаются данные объекты, без предъявления каких-либо дополнительных требований.

Отсылочно-бланкетные нормы к законодательству государств – членов Союза также предусмотрены пунктами 9, 17, 99, 111, 126, 138 и 163 проекта ЕВТ.

Кроме того, в проекте решения отсутствуют требования к животноводческим объектам, предназначенным для содержания коз, водоплавающих птиц (утки, гуси), а также для разведения рыб в естественных условиях.

В этой связи приходится констатировать, что **посредством принятия проекта решения в полной мере не будет достигнута декларируемая департаментом-разработчиком цель регулирования** – унификация в праве Союза требований к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору).

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения в представленной редакции в целом окажет позитивное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку его принятие направлено на обеспечение правовой определенности при проведении разрешительных процедур в отношении объектов, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), а также позволит предотвратить возникновение спорных случаев при осуществлении совместных проверок (инспекций).

Вместе с тем **отдельные положения проекта решения нуждаются в доработке с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.**

В частности, указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- дополнения проекта решения переходным положением, в соответствии с которым в отношении организаций и лиц, включенных в Реестр до даты вступления в силу проекта решения, в течение 18 месяцев с даты вступления в силу проекта решения допускается осуществление деятельности в соответствии с обязательными требованиями к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору), ранее установленными актами, входящими в право Союза, и (или) законодательством государства – члена Союза, на территории которого располагается данный объект;

- доработки формулировок отдельных положений проекта ЕВТ в целях устранения их дискреционного характера и обеспечения правовой определенности;
- исключения или корректировки положений проекта ЕВТ, предусматривающих избыточные требования или необоснованные ограничения в отношении объектов, подлежащих ветеринарному контролю (надзору).

Одновременно рабочая группа рекомендует доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в приложении к настоящему заключению.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

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

Т.М. Жаксылыков

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об утверждении Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)»

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 2 проекта решения предусмотрено, что данное решение вступает в силу по истечении 180 календарных дней с даты его официального опубликования.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 проекта ЕВТ, проект решения распространяется на организации и лица, которые не только включаются в Реестр, но и которые уже включены в Реестр.

Таким образом, в отношении организаций и лиц, уже включенных в Реестр, возникнет необходимость приведения объектов, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), в соответствие с требованиями, предусмотренными проектом ЕВТ.

В этой связи департаменту-разработчику предлагается дополнить проект решения переходным положением, в соответствии с которым в отношении организаций и лиц, включенных в Реестр до даты вступления в силу проекта решения, в течение 18 месяцев с даты вступления в силу проекта решения допускается осуществление деятельности в соответствии с обязательными требованиями к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору), ранее установленными актами, входящими в право Союза, и (или) законодательством государства – члена Союза, на территории которого располагается данный объект.

1.2. Следует отметить, что в проекте ЕВТ неоднократно используются категории оценочного и дискреционного характера, например:

- «достаточное» - «при необходимости в загонах для животных располагаются кормушки в достаточном количестве...» (пункт 156); «транспортные средства должны быть оснащены системой освещения мощностью, достаточной для наблюдения за животными и их осмотра» (пункт 201);

- «небольшое» - «карантинные пруды, а также несколько небольших прудов-садов для временной передержки рыбы...» (пункт 103);

- «легко» - «при строительстве помещений животноводческого объекта должны быть использованы материалы, которые не причиняют вред здоровью животных, легко очищаются и дезинфицируются» (пункт 6); «все оборудование склада готовой продукции, а также поддоны изготавливаются из материалов, легко поддающихся мойке и дезинфекции» (пункт 70); «гнезда должны быть легко доступными для осмотра, сбора яиц и очистки» (пункт 96); «дороги внутри объекта, проезды и технологические площадки должны иметь твердые покрытия, легко поддающиеся мойке и дезинфекции» (пункт 130); «поверхности стен и потолков производственных помещений и ограждающих конструкций должны быть выполнены из материалов, легко поддающихся очистке, мойке и дезинфекции» (пункт 142); «внутренняя поверхность грузовых отделений транспортных средств и контейнеров должна быть выполнена из нетоксичных материалов, легко поддающихся мойке и дезинфекции» (пункт 205).

В этой связи департаменту-разработчику предлагается доработать указанные положения в целях устранения их дискреционного характера и обеспечения правовой определенности посредством конкретизации терминов «достаточное», «небольшое» и «легко».

1.3. В соответствии с пунктом 2 проекта ЕВТ его требования являются обязательными для исполнения юридическими лицами любой организационно-правовой формы, **гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями**, которым принадлежат на праве собственности или на ином законном основании земельные участки, здания, строения, сооружения, места складирования (хранения), где осуществляется деятельность по выращиванию (разведению и содержанию), изготовлению, переработке, хранению товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), а также транспортные средства для перемещения этих товаров, которые включаются (включены) в Реестр.

Вместе с тем согласно пункту 2 Протокола о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер (приложение № 12 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) под объектом, подлежащим ветеринарному контролю (надзору), понимается организация или лицо, участвующие в изготовлении (производстве), переработке, транспортировке и (или) хранении подконтрольных ветеринарному контролю (надзору) товаров.

Полагаем, что термин «лицо», предусмотренный указанной дефиницией, не равнозначен термину «гражданин».

Учитывая изложенное, в пункте 2 проекта ЕВТ слова «гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями» предлагается заменить словами «физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей».

1.4. Абзацем семнадцатым пункта 4 проекта ЕВТ предусмотрена норма-дефиниция термина «производственные помещения».

Следует отметить, что далее по тексту проекта ЕВТ также используется понятие «производственные здания».

В этой связи департаменту-разработчику предлагается обеспечить четкое разграничение указанных понятий в проекте ЕВТ, дополнив пункт 4 определением термина «производственные здания».

1.5. В пункте 17 проекта ЕВТ предлагается уточнить, к чему относится отсылочно-бланкетная норма о применении законодательства государств – членов Союза – к условиям для сбора трупов животных (птиц), ветеринарных конфискатов и других биологических отходов, либо к их последующему уничтожению (утилизации), либо и к условиям для сбора, и к уничтожению.

1.6. Согласно пункту 44 проекта ЕВТ водоёмы со стоячей водой, используемые для водопоя, должны контролироваться на наличие личинок паразитов крупного рогатого скота и при необходимости подвергаться деярвазии и дезинвазии.

В целях обеспечения правовой определенности пункт 4 проекта ЕВТ предлагается дополнить нормой-дефиницией термина «дезинвазия».

1.7. В соответствии с пунктом 45 проекта ЕВТ места хранения кормов, включая кормовые концентраты и кормовые добавки размещают на площадке животноводческого объекта, или на расстоянии **не более 5 км от него**.

С учетом достижений современной техники данное требование к животноводческим объектам с круглогодичным пастбищным содержанием крупного рогатого скота, представляется необоснованным и избыточным, в частности для пастбищ, расположенных в горной местности.

Кроме того, неясно каким образом будет измеряться расстояние от объекта до места хранения кормов: по подъездным дорогам или по географической карте.

В этой связи пункт 45 проекта ЕВТ предлагается изложить в следующей редакции:

«45. Места хранения кормов, включая кормовые концентраты и кормовые добавки, **могут размещаться** на площадке животноводческого объекта **или вне его территории**. Места хранения кормов должны находиться под навесом (под крышей)».

1.8. Пунктом 55 проекта ЕВТ предусмотрено, что в составе пункта искусственного осеменения предусматривают помещение для содержания хряков, лабораторно-технологический корпус и **санпропускник**.

В целях обеспечения единообразия понятийного аппарата и правовой определенности положений проекта ЕВТ **в указанном положении слово «санпропускник» предлагается заменить термином «ветеринарно-санитарный пропускник»**, определение которого предусмотрено пунктом 4 проекта ЕВТ.

Аналогичное замечание также относится к пункту 151 проекта ЕВТ.

1.9. В соответствии с пунктом 56 проекта ЕВТ помещения для содержания овец с примыкающими к ним открытыми базами, а также пункт искусственного осеменения размещают в производственной зоне.

Учитывая, что пунктами искусственного осеменения оснащаются в основном крупные животноводческие объекты, **пункт 56 проекта ЕВТ после слов «пункт искусственного осеменения» предлагается дополнить словами «(при наличии)».**

1.10. Согласно пункту 60 проекта ЕВТ для защиты овец от солнечных лучей оборудуют передвижные тентовые навесы.

В целях исключения избыточных ограничений для животноводческих объектов, предназначенных для содержания овец, и обеспечения возможности использования стационарных тентовых навесов **в указанном пункте слово «передвижные» предлагается исключить.**

1.11. Пунктом 61 проекта ЕВТ предусмотрено, что овец стригут в летний период на стригальных пунктах с хорошей освещенностью и вентиляцией. **Около стригального пункта оборудуют базы и расколы.** На стригальном пункте должны быть медицинские и ветеринарные аптечки, установлено дежурство специалистов ветеринарной службы для оказания лечебной помощи овцам в случаях повреждений.

В целях обеспечения правовой определенности **в пункте 61 проекта ЕВТ предлагается конкретизировать, о каких именно базах идет речь, либо слово «базы» заменить словом «загоны».**

1.12. В целях обеспечения правовой определенности **пункт 62 проекта ЕВТ предлагается изложить в следующей редакции:**

«62. Устройства для обработки кожных покровов овец акарицидными средствами устанавливают вблизи стригальных пунктов с учетом пропускной способности этих устройств для обслуживания поголовья овцеводческой фермы.».

Справочно:

В представленной редакции применительно к данным устройствам использован не вполне корректный термин «строят».

1.13. Требование к вместительности отдельных секций для временного содержания больных овец, предусмотренное пунктом 63 проекта ЕВТ, **предлагается установить путем указания максимального процентного количества от общего поголовья, а именно – слова «из расчета 0,5% поголовья» заменить словами «вместимостью до 0,5% общего поголовья»** (по аналогии с пунктами 38 и 51 проекта ЕВТ).

Аналогичное замечание относится к пункту 71 проекта ЕВТ, предусматривающему количество шед с клетками для содержания пушных зверей в изоляторе.

1.14. Согласно пункту 83 проекта ЕВТ помещения для птицы регулярно очищаются от помета и других загрязнений, а насесты, полы, гнезда, поддоны, клетки, кормушки, поилки моются и при необходимости дезинфицируются, помет собирают и подвергают **биотермическому** обеззараживанию.

Вместе с тем данное требование, ограничивающее иные способы обеззараживания помета, является необоснованным и избыточным.

В этой связи **в пункте 83 проекта ЕВТ слова «биотермическому обеззараживанию» предлагается заменить словами «обеззараживанию, например, биотермическому».**

1.15. В целях исключения установления избыточных требований к подстилочному материалу, используемому при напольном содержании птицы, **пункт 84 проекта ЕВТ предлагается изложить в следующей редакции:**

«84. При напольном содержании птицы в качестве подстилочного материала используют опилки, древесные стружки, соломенную резку **и (или)** иные материалы. При смене каждой партии птицы глубокую подстилку удаляют и проводят тщательную механическую очистку и дезинфекцию помещения.».

1.16. В целях обеспечения правовой определенности пункт 99 проекта ЕВТ предлагается изложить в следующей редакции:

«99. **Для разведения и выращивания рыбы** используются водоемы и водоисточники, соответствующие требованиям для рыбоводства, солевым и газовым режимом воды, благополучные по инфекционным и инвазионным болезням, к которым восприимчивы к разведению и выращиванию виды рыб, установленные законодательством государства-члена.».

1.17. Согласно пункту 114 проекта ЕВТ пчелы должны содержаться в исправных, пронумерованных и **окрашенных** ульях.

Вместе с тем данное требование, ограничивающее возможность содержания пчел в неокрашенных, но покрытых лаком или пропитанных специальным защитным составом ульях, представляется необоснованным и избыточным.

В этой связи **в пункте 114 проекта ЕВТ слова «и окрашенных» предлагается заменить словами «и имеющих защитное покрытие».**

1.18. Пунктом 115 проекта ЕВТ предусмотрено, что на каждой пасеке должны быть резервные (незанятые пчелами) ульи (от 10 % **до 15 %** от общего количества пчелиных семей) и соты (не менее 30 % от общего количества сотов).

Вместе с тем неясно, в связи с чем указанным пунктом ограничивается максимальное количество резервных ульев на пасеке – до 15 %, и почему на объекте не допускается наличие, например, 20 % незанятых пчелами ульев.

В целях устранения избыточного ограничения в пункте 115 проекта ЕВТ слова «от 10 % до 15 %» предлагается заменить словами «не менее 10 %».

1.19. В соответствии с абзацем вторым пункта 116 проекта ЕВТ для утепления ульев должны использоваться подушки (маты) из натуральных материалов. Отсыревшие утеплительные подушки заменяют **новыми**, а старые просушивают.

В целях устранения избыточного требования для животноводческих объектов, предназначенных для содержания пчел, **абзац второй пункта 116 проекта ЕВТ предлагается изложить в следующей редакции:**

«Для утепления ульев должны использоваться подушки (маты) из натуральных материалов. **Отсыревшие утеплительные подушки должны быть заменены.**».

1.20. Согласно пункту 143 проекта ЕВТ конструкция оборудования должна обеспечивать возможность проведения механической очистки, мойки и дезинфекции. **Оборудование, непосредственно контактирующее с сырьем для изготовления пищевой продукции и готовой пищевой продукцией, должно быть изготовлено из материалов, разрешенных для контакта с пищевыми продуктами.**

Вместе с тем указанное требование к оборудованию, непосредственно контактирующему с сырьем для изготовления пищевой продукции и готовой пищевой продукцией, является избыточным, а также частично противоречащим действующему требованию, предусмотренному пунктом 3 статьи 15 технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) (далее – ТР ТС 021/2011), и ужесточающим его.

Так, указанным положением ТР ТС 021/2011 предусмотрено, что рабочие поверхности технологического оборудования и инвентаря, контактирующие с пищевой продукцией, должны быть выполненными из неабсорбирующих материалов.

Следовательно, ТР ТС 021/2011 предусмотрено требование исключительно **к материалам рабочих поверхностей** оборудования, **контактирующих с пищевой продукцией**, а не ко всем материалам, из которых изготовлено оборудование.

Кроме того, требование проекта ЕВТ к самим материалам, которые должны быть разрешены для контакта с пищевыми продуктами, является неоднозначным, поскольку неясно какими документами должна быть подтверждена допустимость их использования для контакта с пищевой продукцией.

В целях приведения положений проекта ЕВТ в соответствие с нормами ТР ТС 021/2011 **пункт 143 предлагается изложить в следующей редакции:**

«143. Конструкция оборудования должна обеспечивать возможность проведения механической очистки, мойки и дезинфекции. **Рабочие поверхности технологического оборудования**, непосредственно контактирующее с сырьем для изготовления пищевой продукции и готовой пищевой продукцией, **должны быть выполненными из неабсорбирующих материалов**. Инвентарь, тара и внутрискладской транспорт (тележки, электрокары и др.), изготовленные из подверженного коррозии металла, должны иметь антикоррозийные покрытия.».

В качестве альтернативы в пункте 143 проекта ЕВТ слова «Оборудование, непосредственно контактирующее с сырьем для изготовления пищевой продукции и готовой пищевой продукцией, должно быть изготовлено из материалов, разрешенных для контакта с пищевыми продуктами.» предлагается исключить.

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

Департаментом-разработчиком 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.

Вместе с тем в информационно-аналитической справке предлагается конкретизировать, что основными группами лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, являются указанные группы лиц, являющиеся потребителями (приобретателями) товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору).

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

Департаментом-разработчиком указано, что адресатами регулирования являются:

- участники внешнеэкономической деятельности, являющиеся поставщиками подконтрольных товаров;
- субъекты предпринимательской деятельности, участвующие в производстве переработке и (или) хранении подконтрольных товаров;
- уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие ветеринарный контроль (надзор).

Вместе с тем департаменту-разработчику предлагается конкретизировать группы адресатов регулирования (с учетом видового и целевого назначения объектов, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), а также указать их точное количество) на основе анализа объектов, включенных в Реестр.

Кроме того, департаментом-разработчиком не указана информация о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов.

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

Согласно пункту 5 информационно-аналитической справки субъекты предпринимательской деятельности, участвующие в производстве, переработке и (или) хранении подконтрольных товаров, должны выполнить специальные ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, предъявляемые к подконтрольному объекту, в целях обеспечения его соответствия единым требованиям Союза.

Вместе с тем департаменту-разработчику также предлагается указать **содержание устанавливаемых ограничений (обязательных правил поведения) для иных групп адресатов регулирования**, указанных в пункте 4 информационно-аналитической справки.

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

Согласно информации департамента-разработчика, в государствах – членах Союза утверждены требования, которым должен соответствовать объект, занимающийся производством, переработкой и хранением продукции животного происхождения.

Указанные требования в государствах – членах Союза не гармонизированы между собой или в некоторых случаях отсутствуют.

Предлагаемый проект определит минимальный набор единых требований к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору) и занимающихся поставками продукции на единый рынок Союза.

Данные требования будут обязательными для предприятий, включенных в Реестр.

Полагаем, что департаментом-разработчиком верно раскрыта причинно-следственная связь между принятием проекта решения и достижением цели регулирования.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком указано, что положениями Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года альтернатив предлагаемому регулированию не предусмотрено.

Вместе с тем департаменту-разработчику предлагается рассмотреть следующие альтернативы и привести их сравнение с выбранным вариантом регулирования:

- сохранение действующего регулирования с оценкой возможности разрешения проблемы с течением времени без введения регулирования в рамках Союза;

- автоматическое признание эквивалентности требований к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору), предусмотренных законодательством государств – членов Союза.