

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза» от 25 декабря 2020 г. № 327

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 ЕЭК «О внесении изменений 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, проект Изменений), 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 в период с 22 мая 2020 г. по 21 июля 2020 года.

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

https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0104026/ria_22052020.

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.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком определена неточно.

Так, департаментом-разработчиком отмечено, что в ЕЭК обратилась Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) с информацией об имеющемся в Российской Федерации опыте применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора).

В целях внедрения такого подхода в систему ветеринарного контроля (надзора) в Союзе Россельхознадзором представлен проект изменений в Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза, утвержденное Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (далее – Положение). Министерство экономического развития Российской Федерации в качестве позиции российской стороны также представило в ЕЭК подготовленный Россельхознадзором проект изменений в Положение.

В настоящее время кратность и порядок осуществления государственного ветеринарного контроля (надзора) при ввозе товаров на таможенную территорию Союза в пунктах пропуска через государственную границу и (или) местах полного таможенного оформления не достаточно дифференцированы, **установлены правом Союза в виде единой схемы без проведения оценки имеющихся реальных рисков.**

Таким образом, **утвержденные на уровне права Союза нормы не дают государствам – членам Союза возможность применять национальное законодательство** в части использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора) в пунктах пропуска на государственной границе и (или) местах полного таможенного оформления.

Представители уполномоченных органов в области ветеринарии государств – членов Союза подтвердили актуальность данного вопроса.

Вместе с тем полагаем, что департаментом-разработчиком не обозначены те конкретные негативные последствия проблемной ситуации, которые подтверждают ее фактическое наличие и требуют устранения посредством принятия проекта решения.

В этой связи информационно-аналитическую справку департаменту-разработчику необходимо дополнить соответствующими сведениями.

Также представляется не вполне корректной постановка проблемы в контексте обозначения в ее качестве наличия унифицированной в рамках права Союза схемы ветеринарного контроля (надзора), а также указания на наличие необходимости приведения права Союза в соответствие с национальным законодательством государств – членов Союза.

Цели регулирования департаментом-разработчиком обозначены неверно.

По информации департамента-разработчика, целями принятия проекта решения являются:

- предоставление уполномоченным органам возможности применять риск-ориентированный подход при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора), если это предусмотрено национальным законодательством государства – члена Союза, путем внесения точечных изменений в Положение;

- ускорение процесса осуществления ветеринарного контроля (надзора) ввозимых на таможенную территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров;

- исключение излишних затрат и необоснованных издержек для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности.

Вместе с тем полагаем, что законодательство государств – членов Союза в сфере применения риск-ориентированного подхода в рамках осуществления ветеринарного контроля (надзора) без установления на уровне права Союза единой методологии (принципов и критериев) может существенно различаться.

В этой связи остается не ясным, каким образом применение различных риск-ориентированных подходов, установленных в законодательстве каждого отдельного государства – члена Союза, приведет к введению упрощений и сократит издержки для добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих ввоз на таможенную территорию Союза товаров, подконтрольных в ветеринарном отношении.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения в представленной редакции окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку его принятие может привести к отходу от унификации регулирования в рамках права Союза порядка осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза, различным подходам при осуществлении ветеринарного контроля в разных государствах – членах Союза, и, как следствие, к возникновению препятствий для свободного движения подконтрольных товаров по таможенной территории Союза и неравным условиям для ведения предпринимательской деятельности в государствах – членах Союза.

В этой связи принятие проекта решения представляется преждевременным без унификации в Положении, как минимум, основных принципов и критериев применения риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза.

В свою очередь, предусмотренный проектом решения в представленной редакции механизм приводит к тому, что ЕЭК в рамках делегированных Договором о Союзе полномочий по единому наднациональному регулированию в рамках Союза осуществляется «обратная отсылка» к регулированию вопросов проведения ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза в части применения риск-ориентированного подхода в соответствии с национальным законодательством государств – членов Союза, что представляется необоснованным.

Следует учитывать, что предоставление проектом решения государствам – членам Союза права в рамках осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза на основе риск-ориентированного подхода в соответствии с национальным законодательством допускать отступления от единых правил и процедур проведения такого контроля (надзора), установленных Положением, может привести к регрессу в развитии интеграционных процессов по данному направлению, а также к внедрению в государствах – членах Союза различных и негармонизированных моделей применения риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза.

При этом следует учитывать, что внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) на участках таможенной границы Союза только тех государств – членов Союза, которые предусмотрят его применение в соответствии со своим национальным законодательством, не обеспечит его полное распространение даже на товары, предназначенные для одного государства – члена Союза.

Кроме того, к отдельным положениям проекта решения имеются замечания и предложения, указанные в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Одновременно департаменту-разработчику рекомендуется 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. Жаксылыков

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений 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 территории Союза.

1.1. Проектом Изменений предлагается скорректировать Положение в части наделения уполномоченных органов государств – членов Союза правом использования риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) в отношении ввозимых подконтрольных товаров через таможенную границу Союза, если указанный подход предусмотрен национальным законодательством государства – члена Союза.

В свою очередь, в информационно-аналитической справке к проекту решения указано, что в ЕЭК обратился Россельхознадзор с информацией об имеющемся в Российской Федерации опыте применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора) и в целях внедрения такого подхода в систему ветеринарного контроля (надзора) в Союзе.

При этом следует отметить, что информация о применении риск-ориентированного подхода в законодательстве остальных четырех государств – членов Союза департаментом-разработчиком не представлена.

Вместе с тем по итогам проведенного сводным департаментом анализа законодательства государств – членов Союза на предмет наличия в государствах – членах Союза практики применения риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) сделан вывод о том, что в соответствии с законодательством Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики риск-ориентированный подход применяется только при осуществлении плановых проверок и не распространяется на контроль (надзор) в пограничных контрольных ветеринарных пунктах.

Кроме того, наличие в рамках права Союза Положения, устанавливающего **единый порядок** осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза и на таможенной территории Союза, предполагает **унификацию** регулирования соответствующих правоотношений в рамках Союза, в то время как устанавливаемые проектом решения исключения, касающиеся применения риск-ориентированного подхода в соответствии с национальным законодательством, по сути, представляют собой **изъятия** из общего режима регулирования.

В этой связи принятие и реализация проекта решения могут привести к различным подходам при осуществлении ветеринарного контроля в разных государствах – членах Союза, и, как следствие, к препятствиям для свободного движения подконтрольных товаров и неравным условиям для ведения предпринимательской деятельности.

Кроме того, в случае принятия проекта решения в представленной редакции государства – члены Союза получают возможность, декларируя внедрение риск-ориентированного подхода, устанавливать в национальном законодательстве более жесткий порядок осуществления ветеринарного контроля (надзора), либо взаимно непризнавать систему такого контроля, что в конечном итоге негативно отразится на субъектах предпринимательской деятельности.

1.2. Проектом Изменений Положение дополняется нормой о том, что в случае отсутствия риск-ориентированного подхода в национальном законодательстве государств – членов Союза применяются единые требования Положения.

При этом из буквального толкования норм проекта Изменений остается не ясным, могут ли государства – члены Союза, использующие риск-ориентированный подход, при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) не применять в целом требования единого Положения, принятого в рамках Союза, или могут не применять его только в части выборочного контроля в соответствии с критериями оценки рисков, определенными национальным законодательством.

В результате, положения абзаца второго пункта 1 проекта Изменений предусматривают закрепление в праве Союза примата национального законодательства перед наднациональным регулированием, в то время как согласно абзацу третьему пункта 1 проекта Изменений в случае отсутствия риск-ориентированного подхода в национальном законодательстве государств – членов Союза применяются единые нормы Положения, то есть предусматривается приоритет права Союза, что создает правовую неопределенность и может привести к возникновению спорных ситуаций.

Следует отметить, что согласно пункту 1.4 Положения его требования являются обязательными для исполнения всеми органами исполнительной власти всех государств – членов Союза, а также органами исполнительной власти административных территорий государств – членов Союза и органами местного самоуправления.

В этой связи считаем, что единые требования Положения должны применяться независимо от наличия в законодательстве государств – членов Союза риск-ориентированного подхода при осуществлении ветеринарного контроля (надзора).

Кроме того, полагаем, что в случае наличия противоречий национального законодательства государств – членов Союза в части применения риск-ориентированного подхода единому порядку осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе и на таможенной территории Союза, установленному Положением, приоритет имеют и применению подлежат нормы Положения.

Представляется необходимым доработать соответствующие положения проекта Изменений в целях устранения указанной внутренней коллизии.

1.3. В соответствии с абзацем четвертым пункта 1 проекта Изменений в случае ввоза подконтрольного товара через участок таможенной границы **одного государства – члена Союза, предназначенного получателю другого государства – члена Союза, применяются единые нормы Положения.**

Вместе с тем, согласно абзацу второму пункта 3 проекта Изменений должностные лица ПКВП (пограничных контрольных ветеринарных пунктов) в пунктах пропуска через таможенную границу Союза осуществляют ветеринарный контроль (надзор) при ввозе подконтрольных товаров **независимо от государства назначения, в том числе с использованием риск-ориентированного подхода** в соответствии с пунктом 1.5 Положения, если указанный подход **предусмотрен национальным законодательством** государства – члена Союза.

В этой связи отмечаем несогласованность положений проекта Изменений и необходимость доработки абзаца второго пункта 3 проекта Изменений в части обеспечения правовой определенности в отношении допустимости применения **риск-ориентированного подхода только в отношении товаров, предназначенных исключительно для соответствующего государства – члена Союза, а не независимо от государства назначения.**

1.4. В соответствии с абзацем пятым пункта 1 проекта Изменений **интенсивность (форма, продолжительность, периодичность)** проведения мероприятий по контролю (надзору), проводимых с использованием **риск-ориентированного подхода, не может превышать интенсивность, предусмотренную** главой VI Положения.

Вместе с тем абзацем вторым пункта 2 проекта Изменений термин «**риск-ориентированный подход**» определяется как **порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) и оснований проведения мероприятий по контролю, мероприятий по предупреждению нарушений единых ветеринарных требований** определяется отнесением подконтрольного товара к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

В этой связи представляется целесообразным **предусмотреть в проекте Изменений, что в рамках применения в соответствии с национальным законодательством риск-ориентированного подхода не допускается не только превышать интенсивность, но и вводить иные основания проведения ветеринарного контроля (надзора), а именно мероприятий по контролю, мероприятий по предупреждению нарушений единых ветеринарных требований.**

1.5. Из буквального толкования положений проекта Изменений следует, что **риск-ориентированный подход** при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) будет применяться, например, также и при ввозе подконтрольных товаров из Республики Армения на территорию Российской Федерации через территорию Грузии. Вместе с тем при перемещении подконтрольных товаров с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза не осуществляется ветеринарный контроль (надзор), а подконтрольный товар сопровождается ветеринарными сертификатами выданными уполномоченными органами государств – членов Союза.

В этой связи в целях предотвращения возникновения препятствий для свободного движения подконтрольных товаров на внутреннем рынке Союза проект решения **необходимо дополнить положением, согласно которому риск-ориентированный подход в соответствии с национальным законодательством не может применяться уполномоченными органами государств – членов Союза при ввозе товаров Союза, перемещаемых с одной части таможенной территории Союза на другую часть таможенной территории Союза через территории государств, не являющихся членами Союза, и (или) морем, а также при перемещении товаров Союза между государствами – членами Союза.**

Следует также отметить, что участниками публичного обсуждения проекта решения (Министерством сельского хозяйства Республики Казахстан, Правительством США, НП «СРО «Национальный Союз мясопереработчиков», Департаментом функционирования внутренних рынков и Департаментом антимонопольного регулирования ЕЭК) высказаны предложения, в первую очередь, о выработке единых подходов и совершенствовании права Союза в части применения механизмов риск-ориентированного ветеринарного контроля, так как неясен механизм отнесения объектов к определенным категориям риска в разных государствах – членах Союза, что впоследствии может привести к дополнительным препятствиям для свободного ввоза на таможенную территорию Союза и перемещения по ней подконтрольных товаров.

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

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

- уполномоченные органы государств – членов Союза;
- субъекты предпринимательской деятельности;
- государства – члены Союза;
- население государств – членов Союза;
- юридические лица государств – членов Союза.

В то же время, **считаем необходимым учитывать, что уполномоченные органы государств – членов Союза не могут быть отнесены к группе лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, а являются непосредственными адресатами регулирования.**

Кроме того, полагаем, что **перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан неточно и требует конкретизации, поскольку население государств – членов Союза не является непосредственным объектом государственного ветеринарного контроля (надзора).**

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком в качестве адресатов регулирования указаны:

- уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие контроль (надзор) за ввозом на таможенную территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров;

- субъекты внешнеэкономической деятельности;

- субъекты предпринимательской деятельности, участвующие в обороте подконтрольных ветеринарному контролю товаров на таможенной территории Союза.

По мнению департамента-разработчика, проект решения непосредственно направлен на предоставление государствам – членам Союза возможности на основании оценки рисков регулировать деятельность уполномоченных органов в области ветеринарии по осуществлению государственного ветеринарного контроля (надзора) ввозимых на территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров и сократить избыточные временные и материальные затраты на осуществление указанного контроля, что в свою очередь способствует улучшению условий осуществления внешнеэкономической деятельности в государствах – членах Союза.

Департаментом-разработчиком перечень адресатов регулирования указан **в полном объеме.**

Вместе с тем, воздействие, оказываемое проектом решения на адресатов регулирования, описано **ненадлежащим образом.**

Полагаем, что применение риск-ориентированного подхода каждым государством – членом Союза по своему усмотрению может привести к ухудшению положения субъектов предпринимательской деятельности в отличие от применения единого порядка осуществления ветеринарного контроля (надзора), предусмотренного Положением.

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

В пункте 5 информационно-аналитической справки департаментом-разработчиком содержание, устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения), изложено в виде редакции проекта Изменений.

Вместе с тем департаментом-разработчиком содержание регулирования, предусмотренного проектом решения, указано недостаточно конкретно, поскольку не раскрыт перечень обязательных правил поведения адресатов регулирования.

В этой связи, департаменту-разработчику в информационно-аналитической справке предлагается указать основные положения проекта решения, которые направлены на изменение обязательных правил поведения адресатов регулирования.

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

Департаментом-разработчиком отмечено, что принятие изменений в Положение даст возможность государствам – членам Союза применять риск-

ориентированный подход в том случае, если указанный подход предусмотрен национальным законодательством государства – члена Союза, а также получать заблаговременно уведомления от компетентных органов третьих стран (по договоренности с ними) о ввозимых на таможенную территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товарах в случае их ввоза в сопровождении ветеринарных сертификатов на бумажном носителе, что исключит возможность фальсификации этих сертификатов и ускорит процесс осуществления ветеринарного контроля (надзора) ввозимых на таможенную территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров.

Вместе с тем департаментом-разработчиком не раскрыт механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения, а именно не приведена информация о взаимосвязи позитивных эффектов, которые предполагается достичь в рамках реализации проекта решения в случае его принятия и предоставлением государствам – членам Союза широкого мандата на внедрение риск-ориентированного подхода в соответствии с национальным законодательством.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департамент-разработчик отметил, что:

- в соответствии с Договором о Союзе государства – члены Союза проводят согласованную политику в сфере санитарных, ветеринарных и карантинных фитосанитарных мер путем совместной разработки, принятия и реализации государствами – членами Союза актов ЕЭК в области применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер;

- альтернативным вариантом предлагаемому регулированию является разработка нормативного правового акта Союза, устанавливающего единые правила (критерии) применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного ветеринарного контроля (надзора), возможная после внесения изменений в Договор о Союзе по наделению ЕЭК полномочиями по подготовке и утверждению единых требований к системе управления рисками.

Вместе с тем, по мнению департамента-разработчика, подготовка такого документа не позволит в ближайшее время начать применение риск-ориентированного подхода государствами – членами Союза при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) ввозимых на таможенную территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров.

В то же время в информационно-аналитической справке отсутствует обоснование, подтверждающее, что предусмотренный проектом решения вариант регулирования является оптимальным, в связи с чем департаменту-разработчику предлагается дополнить информационно-аналитическую справку соответствующими сведениями.

Кроме того, департаменту-разработчику предлагается рассмотреть следующие альтернативные варианты предлагаемому регулированию:

- сохранение действующего регулирования;

- определение единых принципов и подходов к применению модели риск-ориентированного подхода к осуществлению ветеринарного контроля (надзора) путем внесения соответствующих норм в Положение;

- проведение эксперимента по внедрению государствами – членами Союза риск-ориентированного подхода к осуществлению ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза на основании акта органа Союза.

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

В информационно-аналитической справке в качестве финансово-экономических последствий для субъектов предпринимательской деятельности департаментом-разработчиком указано, что исполнение положений проекта решения не повлечет дополнительных расходов для субъектов предпринимательской деятельности, приведет к улучшению условий для осуществления внешнеэкономической деятельности в связи с применением более дифференцированных процедур ветеринарного контроля (надзора) в отношении ввозимых на территорию Союза подконтрольных ветеринарному контролю товаров без снижения его эффективности по обеспечению безопасности подконтрольных товаров и здоровья животных.

Вместе с тем отмечаем, что **анализ конкретных финансово-экономических последствий принятия проекта решения**, состоящих в определении расходов и (или) увеличении доходов предпринимательской деятельности, связанных с использованием риск-ориентированного подхода уполномоченными органами государств – членов Союза в соответствии со своим национальным законодательством при осуществлении ветеринарного контроля (надзора) в отношении ввозимых подконтрольных товаров через таможенную границу Союза департаментом-разработчиком не проведен, в связи с чем **информационно-аналитическую справку необходимо дополнить соответствующими сведениями, включая расчетные данные.**