

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об использовании предварительной информации, представленной в виде электронного документа» от 23 октября 2018 г. № 230

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 использовании предварительной информации, представленной в виде электронного документа» (далее соответственно – проект решения, проект Порядка), направленный Департаментом таможенной инфраструктуры (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 1 августа 2018 г. по 31 августа 2018 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:
http://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0103096/ria_01082018.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 154 – 161, 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 неверно.

Так, в информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что основной проблемой, на решение которой направлен проект решения, является отсутствие в рамках права Союза единых норм, устанавливающих порядок использования предварительной информации, что приводит к наличию правовой неопределенности и влечет неравные условия для участников внешнеэкономической деятельности из разных государств – членов Союза.

Вместе с тем в качестве проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаменту-разработчику в информационно-аналитической справке предлагается указать отсутствие у участников внешнеэкономической деятельности и таможенных органов государств – членов Союза юридической возможности использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, для ускорения совершения таможенных операций и оптимизации проведения таможенного контроля.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена не вполне точно.

Департамент-разработчик указал, что целью принятия проекта решения является обеспечение участников внешнеэкономической деятельности возможностями, предоставленными Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) в части предварительного информирования, на равных условиях при ввозе товаров через различные участки таможенной границы Союза.

В то же время, взамен данной цели департаменту-разработчику предлагается указать в качестве цели регулирования ускорение совершения таможенных операций и оптимизации проведения таможенного контроля путем обеспечения возможности использования таможенными органами государств – членов Союза в этих целях предварительной информации, представленной участниками внешнеэкономической деятельности в виде электронного документа.

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 при условии его доработки с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.**

Вместе с тем в дальнейшем представляется необходимым внесение в проект Порядка дополнений, направленных на установление возможности использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, в качестве декларации на товары, пассажирской таможенной декларации и документов (транспортных (перевозочных), коммерческих и иных), которые могут подаваться взамен декларации на товары, в том числе в отношении экспресс-грузов

Кроме того, отдельные положения проекта решения и проекта Порядка нуждаются в доработке с учетом предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

В частности, указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- приведения абзаца первого пункта 1 проекта решения и абзаца первого подпункта «а» пункта 2 проекта порядка в соответствие с формулировкой абзаца второго пункта 4 статьи 11 ТК ЕАЭС;

- установления в пунктах 25 и 30 проекта Порядка вместо требований о представлении дополнительных документов возможностей указания необходимых дополнительных сведений в составе предварительной информации по аналогии с пунктом 18 проекта Порядка;

- установления в приложениях к проекту порядка форм документов, предусмотренных пунктами 13 и 22 проекта Порядка;

- сокращения количества отсылочных норм в пунктах 12, 15, 18 и 21 проекта Порядка в целях упрощения его применения на практике.

Одновременно департаменту-разработчику рекомендуется доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития
предпринимательской деятельности ЕЭК,
заместитель руководителя рабочей группы

Г.Т. Джолдыбаева

ПРИЛОЖЕНИЕ
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Коллегии
Евразийской экономической комиссии
«Об использовании предварительной информации,
представленной в виде электронного документа»

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 1 проекта решения предусмотрен перечень таможенных операций, при совершении которых может быть использована предварительная информация, представленная в виде электронного документа (далее – предварительная информация), **помимо операций**, указанных в абзаце втором пункта 4 статьи 11 ТК ЕАЭС.

Следует отметить, что согласно абзацу второму пункта 4 статьи 11 ТК ЕАЭС предварительная информация, представленная в виде электронного документа, может использоваться при совершении таможенных операций, связанных с уведомлением о прибытии товаров на таможенную территорию Союза, помещением товаров на временное хранение, таможенным декларированием, а также при совершении **иных** таможенных операций, определяемых Комиссией.

Таким образом, проектом решения предлагается установить перечень операций, не предусмотренных абзацем вторым пункта 4 статьи 11 ТК ЕАЭС.

Вместе с тем полагаем, что проект решения должен предусматривать именно те «иные таможенные операции, определяемые Комиссией», установление перечня которых Комиссией предусмотрено указанными положениями ТК ЕАЭС.

Следует также отметить, что подпункт «а» пункта 2 проекта Порядка устанавливает, что предварительная информация может использоваться при осуществлении таможенных операций, в том числе **связанных со случаями**, указанными в абзацах втором и третьем пункта 1 проекта решения.

При этом формулировки указанных пунктов не в полной мере согласуются между собой, что может привести к правовой неопределенности при толковании и применении проекта решения и проекта Порядка.

Учитывая изложенное, абзац первый пункта 1 проекта решения предлагается изложить в следующей редакции:

«Определить следующие иные таможенные операции, предусмотренные абзацем вторым пункта 4 статьи 11 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, при совершении которых используется предварительная информация, представленная в виде электронного документа (далее – предварительная информация):».

В свою очередь абзац первый подпункта «а» пункта 2 проекта Порядка предлагается изложить в редакции «а) при совершении следующих таможенных операций» с внесением соответствующих корректировок падежей в последующие абзацы данного подпункта.

1.2. Пунктом 2 проекта Порядка предусмотрено, что предварительная информация используется в качестве транзитной декларации и декларации на транспортное средство.

Вместе с тем пунктом 4 статьи 11 ТК ЕАЭС установлен перечень таможенных операций, при совершении которых может использоваться предварительная информация, представленная в виде электронного документа.

При этом в данный перечень, в частности, включены таможенные операции, связанные с **таможенным декларированием**, без указания каких-либо ограничений в отношении использования предварительной информации в виде электронного документа для совершения данной категории таможенных операций.

В этой связи следует отметить, что пунктом 1 статьи 105 ТК ЕАЭС в качестве видов таможенных деклараций (помимо транзитной декларации и декларации на транспортное средство) **предусмотрена декларация на товары**, на практике являющаяся основным документом, наиболее часто используемым участниками ВЭД при таможенном декларировании товаров, ввозимых на таможенную территорию Союза, а также пассажирская таможенная декларация.

Таким образом, из положений пункта 2 проекта Порядка следует, что принятие проекта решения не позволит обеспечить участникам ВЭД возможность использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, в качестве декларации на товары или документов (транспортных (перевозочных), коммерческих и иных), которые могут подаваться взамен декларации на товары.

Такой подход может рассматриваться как сужение возможностей использования предварительной информации при осуществлении таможенного декларирования и свидетельствовать о неполном достижении целей регулирования, направленных на реализацию позитивных норм ТК ЕАЭС в отношении использования предварительной информации в виде электронного документа.

В этой связи **в дальнейшем представляется необходимым обеспечить внесение в проект Порядка дополнений, направленных на установление возможности использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, в качестве декларации на товары, пассажирской таможенной декларации или документов (транспортных (перевозочных), коммерческих и иных), которые могут подаваться взамен декларации на товары, в том числе в отношении экспресс-грузов.**

1.3. Пункт 12 проекта Порядка определяет требования к сведениям, которые должны содержаться в предварительной информации, используемой для уведомления таможенного органа о прибытии товаров на таможенную территорию Союза.

Вместе с тем пункт 12 проекта Порядка составлен с учетом особенностей регулирования, предусмотренных для каждого государства – члена Союза в отдельности и в зависимости от вида транспорта, которым ввозятся товары, а также круга лиц, представляющих предварительную информацию.

При этом ряд указанных в качестве отсылок правовых норм также содержит дополнительные отсылки на другие положения порядков представления предварительной информации по видам транспорта.

В результате пункт 12 проекта Порядка предусматривает отсылочные нормы к соответствующим пунктам решений Коллегии ЕЭК по каждому виду транспорта, что структурно создает перегруженность ссылочными конструкциями и может затруднить применение данного пункта на практике.

Аналогичное замечание также относится к пунктам 15, 18 и 21 проекта Порядка.

Так, в пункте 12 проекта Порядка содержится 10 отсылочных норм, в пункте 15 проекта Порядка – 6 отсылочных норм, в пункте 18 проекта Порядка – 6 отсылочных норм, в пункте 21 проекта Порядка – 4 отсылочных нормы.

В этой связи департаменту-разработчику **предлагается рассмотреть вопрос о сокращении количества отсылочных норм в пунктах 12, 15, 18 и 21 проекта Порядка в целях упрощения его применения на практике.**

1.4. В проекте Порядка отсутствует единый подход к использованию предварительной информации для совершения различных таможенных операций.

Так, для совершения таможенных операций, связанных с уведомлением о прибытии (пункт 13), помещением товаров на временное хранение (пункт 22), а также для использования предварительной информации в качестве транзитной декларации (пункт 25) и декларации на транспортное средство (пункт 30) проектом Порядка **предусмотрена необходимость представления дополнительного документа.**

В свою очередь, для получения разрешения на осуществление разгрузки в месте прибытия либо уведомления об осуществлении такой разгрузки (пункт 15) представление дополнительных документов не требуется, а достаточно указания сведений об использовании предварительной информации для целей совершения этой таможенной операции.

Кроме того, для получения разрешения таможенного органа на осуществление грузовых операций с товарами и (или) замену транспортного средства в месте прибытия либо уведомлении об осуществлении таких действий (пункт 18) проектом Порядка предусмотрено указание дополнительных сведений в составе предварительной информации без представления дополнительных документов.

Вместе с тем приходится констатировать, что установление требований о представлении дополнительных документов, предусмотренных пунктами 13 и 22 проекта Порядка, обусловлено требованиями положений статей 88 и 100 ТК ЕАЭС.

При этом ТК ЕАЭС и проект решения не предусматривают утверждение унифицированной формы и состава такого документа, что приведет к отсутствию единых подходов к использованию предварительной информации и усложнит применение проекта Порядка, учитывая, что такие формы также не установлены национальным законодательством государств – членов Союза.

В свою очередь, требования о представлении дополнительных документов, указанных в пунктах 25 и 30 проекта Порядка, в ТК ЕАЭС отсутствуют.

В то же время, требования о представлении дополнительных документов, предусмотренные пунктами 25 и 30 проекта Порядка, существенно нивелируют упрощения, которые могли бы быть получены путем использования предварительной информации для целей совершения соответствующих таможенных операций, связанных с таможенным декларированием (подача транзитной декларации и декларации на транспортное средство).

В этой связи предлагается рассмотреть вопрос **об установлении в пунктах 25 и 30 проекта Порядка вместо требований о представлении дополнительных документов возможностей указания необходимых дополнительных сведений в составе предварительной информации** по аналогии с пунктом 18 проекта Порядка, а также **об установлении в приложениях к проекту порядка форм документов, предусмотренных пунктами 13 и 22 проекта Порядка.**

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:

- участники внешнеэкономической деятельности;
- таможенные органы.

Департаментом-разработчиком **указан полный перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.**

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 субъекты внешнеэкономической деятельности, а именно: перевозчики; уполномоченные экономические операторы; таможенные представители; декларанты; иные заинтересованные лица, осуществляющие ввоз товаров на таможенную территорию Союза.

Полагаем, что департаментом-разработчиком **указан неполный перечень адресатов регулирования, поскольку данный перечень необходимо дополнить таможенными органами государств – членов Союза, которые непосредственно будут осуществлять использование предварительной информации, представленной в виде электронного документа.**

Кроме того, департаментом-разработчиком **не описано воздействие, оказываемое регулированием на его адресатов** (например, путем предоставления возможности использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, при совершении таможенных операций), **в связи с чем информационно-аналитическую справку необходимо дополнить соответствующими сведениями.**

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

Следует отметить, что департаментом-разработчиком указана информация о содержании обязательных правил поведения, предусмотренных другим документом, а именно порядком регистрации предварительной информации, а не проектом Порядка.

В этой связи содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком указано ненадлежащим образом и требует приведения в соответствие с регуляторными нормами проекта Порядка.

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком отмечено, что проект решения входит в состав комплекта решений Коллегии ЕЭК, в полной мере регулирующего институт предварительного информирования на наднациональном уровне на всех видах транспорта.

Принятие проекта решения позволит реализовать часть отсылочных норм ТК ЕАЭС и обеспечит единообразный подход государственных контролирующих органов Союза, что в свою очередь, приведет к минимизации временных и финансовых издержек соответствующих субъектов внешнеэкономической деятельности.

Полагаем необходимым уточнить описание механизма разрешения проблемы и достижения цели регулирования с учетом необходимости корректировки проблемы и цели регулирования по предложениям, указанным в настоящем заключении.

6. Сведения о рассматриваемых альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком в качестве альтернативных вариантов предлагаемому регулированию рассматривались следующие варианты.

Первый альтернативный вариант – это неприятие никаких действий.

Однако, данная альтернатива не приемлема, так как оставляет правовую неурегулированность и не решает проблему, на решение которой направлен проект решения.

Второй альтернативный способ – решение вопроса на национальном уровне.

Данный подход не приемлем, так как соответствующая компетенция делегирована Комиссии (пункт 17 статьи 11 ТК ЕАЭС).

Департаментом-разработчиком надлежащим образом рассмотрены альтернативы предлагаемому регулированию и обоснован выбор оптимального варианта регулирования, предусмотренного проектом решения.

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 реализация норм **регистрации** предварительной информации не повлечет дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Таким образом, указанные в информационно-аналитической справке сведения не соотносятся с проектом Порядка, в связи с чем необходимо привести данные о выгодах субъектов внешнеэкономической деятельности, связанных с ускорением совершения таможенных операций и оптимизацией проведения таможенного контроля за счет использования предварительной информации, представленной в виде электронного документа, а также их издержек, связанных с необходимостью заверения предварительной информации электронной цифровой подписью и совершенствованием программного обеспечения участников внешнеэкономической деятельности.