

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия
проекта решения Совета Евразийской экономической
комиссии «О внесении изменений в Решение Комиссии
Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318»
от 29 августа 2023 г. № 484

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 Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318» (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 и информационно-аналитической справки в период с 1 мая 2023 г. по 30 июня 2023 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/0105930/ria_17042023.

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.

Проблемы, в связи с наличием которых подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком определены точно.

Департаментом-разработчиком обращено внимание на неурегулированность в Положении о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза (далее – Положение на границе) и Положении о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной территории Евразийского экономического союза (далее – Положение на территории), утвержденных Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318, следующих вопросов:

- отсутствует применение единообразных мер по результатам карантинного фитосанитарного контроля (надзора) подкарантинной продукции в случае выявления несоответствий сведений, содержащихся в фитосанитарном сертификате, в коммерческих и (или) транспортных (перевозочных) документах, в маркировке упаковки партии, а также при обнаружении карантинных организмов в партии подкарантинной продукции;

- несоответствие информации о количестве подкарантинной продукции, указанной в фитосанитарном сертификате, и фактическом количестве продукции (не более чем на десять процентов) может привести в необоснованному запрету ввоза или задержке партии подкарантинной продукции;

- при выборе мероприятий при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора) должностное лицо уполномоченного органа использует свой управленческий опыт без использования научно обоснованной системы управления рисками, что может привести к увеличению времени, затраченного на проведение карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

Цели регулирования департаментом-разработчиком обозначены верно.

По информации департамента-разработчика, целями принятия проекта решения являются

- установление нормативными правовыми актами Союза в области карантина растений использования системы оценки фитосанитарных рисков и управления ими должностными лицами уполномоченных органов при выборе контрольных мероприятий при карантинном фитосанитарном контроле (надзоре), что позволит внедрить в государствах – членах Союза научно-обоснованный подход к контрольно-надзорной деятельности при проведении осмотра подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска при первичном карантинном фитосанитарном контроле (надзоре) при ввозе подкарантинной продукции;

- применение единообразного подхода к применяемым мерам в отношении партии подкарантинной продукции при выявлении несоответствий в фитосанитарном сертификате и товаросопроводительных документах и при обнаружениях карантинных организмов.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам:

- **в целом проект решения имеет положительную направленность** на установление в праве Союза подходов к использованию системы оценки рисков при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора), что может позволить сократить временные и финансовые издержки добросовестных субъектов предпринимательской деятельности на прохождение соответствующих процедур;

- в целях устранения угрозы неправильной практики применения данных подходов **проект решения нуждается в существенной доработке** с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Указанные замечания и предложения, в частности, касаются необходимости:

- концептуальной доработки предусмотренного проектом изменений определения термина «интегральный индекс риска страны происхождения подкарантинной продукции», в том числе в части указания, что:

интегральный индекс риска страны происхождения подкарантинной продукции должен определяться как показатель, количественно характеризующий уровень вероятности проникновения и (или) распространения карантинных объектов;

значения интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции должны определяться в зависимости от конкретных видов подкарантинной продукции и конкретных карантинных объектов;

- уточнения в проекте изменений, что осмотр или досмотр подкарантинной продукции по месту завершения таможенного оформления в отношении подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска осуществляется не всегда, а выборочно с учетом законодательства государств – членов Союза.

Кроме того, департаменту-разработчику рекомендуется с учетом практики внедрения интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции в дальнейшем проработать вопрос об унификации риск-ориентированного подхода при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля и переходе к применению данного подхода исключительно на основе права Союза без особенностей, установленных национальным законодательством.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

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

Б.А. Сагинтаев

ПРИЛОЖЕНИЕ
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта решения Совета
Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в Решение Комиссии
Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318»

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 решения предлагается определить, что интегральный индекс риска страны происхождения подкарантинной продукции – это количественная оценка риска, используемая уполномоченными органами государств – членов Союза при выборе контрольных мероприятий, проводимых при ввозе конкретных партий подкарантинной продукции.

Также, согласно абзацу второму подпункта «б» пункта 1 проекта изменений пункт 3.4 Положения на границе предлагается изложить в следующей редакции:

«3.4. В целях сосредоточения внимания на областях повышенного риска и обеспечения более эффективного использования имеющихся в распоряжении ресурсов, ускорения осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) при сохранении достигнутого уровня фитосанитарной безопасности уполномоченные органы определяют контрольные мероприятия, проводимые при ввозе конкретных партий подкарантинной продукции, **с учетом интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции и законодательства государств-членов.**».

Вместе с тем полагаем, что **данное определение не отражает сути интегрального индекса риска и может создать угрозу неправильной практики применения** как для уполномоченных органов по карантину растений государств – членов Союза, так и для субъектов предпринимательской деятельности.

В частности, представляется неверным давать определение индекса риска через количественную оценку риска, используемую уполномоченными органами.

Полагаем, что **интегральный индекс риска должен определяться как показатель**, количественно характеризующий уровень вероятности проникновения и (или) распространения карантинных объектов.

Кроме того, **определение контрольных мероприятий**, проводимых при ввозе конкретных партий подкарантинной продукции, **с учетом интегрального индекса риска, основанного исключительно на критерии страны происхождения подкарантинной продукции, носит фрагментарный характер и не обеспечивает применение комплексного подхода.**

Исходим из того, что при определении индекса риска подкарантинной продукции необходимо учитывать не только критерий страны происхождения, но и систематику, морфологию, вредоносность карантинных объектов и уровень возможного ущерба, вероятные пути их распространения, вероятность

проникновения и акклиматизации, а также уровень потенциальной экономической вредоносности карантинных вредных организмов и другие факторы. Также представляется необходимым учитывать уровень риска подкарантинной продукции и карантинные объекты, характерные для соответствующего вида подкарантинной продукции.

В этой связи департаменту-разработчику предлагается предусмотреть в проекте изменений, **что значения интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции должны определяться в зависимости от конкретных видов подкарантинной продукции и конкретных карантинных объектов.**

1.2. В соответствии с абзацем третьим подпункта «б» пункта 1 проекта изменений «стратегия и тактика применения системы управления фитосанитарным риском при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора) при ввозе определяется с учетом **интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной и законодательством государств-членов».**

Вместе с тем в пункте 1 информационно-аналитической справки к проекту решения в качестве проблемы, на решение которой направлен проект решения, указано, что при выборе мероприятий при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора) **должностное лицо уполномоченного органа использует** свой управленческий опыт **без использования научно обоснованной системы управления рисками**, что может привести к увеличению времени, затраченного на проведение карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

В свою очередь, согласно пункту 2 информационно-аналитической справки к проекту решения целью его принятия является использование должностными лицами уполномоченных органов системы оценки фитосанитарных рисков и управления ими при карантинном фитосанитарном контроле (надзоре).

Вместе с тем положение проекта изменений об определении стратегии и тактики применения системы управления фитосанитарным риском при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора) законодательством государств – членов Союза в определенной степени **нивелирует достижение целей единообразного подхода к контрольно-надзорной деятельности по обеспечению фитосанитарной безопасности в рамках Союза.**

В результате, принятие и реализация проекта решения могут привести к сохранению различных подходов при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в разных государствах – членах Союза.

В этой связи департаменту-разработчику с учетом практики внедрения интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции в дальнейшем **рекомендуется проработать вопрос об унификации риск-ориентированного подхода при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля и переходе к применению данного подхода исключительно на основе права Союза без особенностей, установленных национальным законодательством.**

Также, абзац третий подпункта «б» пункта 1 проекта изменений после слова «подкарантинной» предлагается дополнить словом «продукции».

1.3. Подпунктом «г» пункта 1 проекта изменений подпункт 4 пункта 3.7 Положения на границе предлагается изложить в следующей редакции:

«4) осмотр или досмотр подкарантинной продукции – в отношении подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска;».

Вместе с тем действующей редакцией подпункта 4 пункта 3.7 Положения на границе предусмотрено, что одним из видов мероприятий карантинного фитосанитарного контроля (надзора) при ввозе по месту завершения таможенного оформления является осмотр или досмотр подкарантинной продукции – в отношении подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска, **выборочно, с учетом системы управления фитосанитарным риском.**

Таким образом, предлагаемое изменение ухудшает действующий режим регулирования условий ведения предпринимательской деятельности и создает риски проведения массового (тотального) осмотра и досмотра подкарантинной продукции высокого риска, который приведет к увеличению временных затрат субъектов предпринимательской деятельности на получение разрешения на выпуск подкарантинной продукции.

В этой связи формулировку новой редакции подпункта 4 пункта 3.7 Положения на границе, предусмотренную проектом изменений, предлагается **уточнить в части указания, что осмотр или досмотр подкарантинной продукции** в отношении подкарантинной продукции высокого фитосанитарного риска по месту завершения таможенного оформления **осуществляется выборочно** с учетом законодательства государств – членов Союза.

1.4. В целях обеспечения согласованности норм, однозначности в правоприменении и исключения возможности двоякого толкования в абзаце втором подпункта «а» пункта 2 проекта изменений слова «не более чем на десять процентов» предлагается заменить словами «менее чем на десять процентов».

В противном случае **при превышении подкарантинной продукции в партии ровно на десять процентов** у должностного лица на основании двух различных норм пункта 2 проекта изменений **возникает возможность принятия субъективного решения о выдаче предписания о возврате партии подкарантинной продукции или ее уничтожении либо о невыдаче такого предписания.**

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:

- государства – члены Союза;
- субъекты предпринимательской деятельности;
- участники внешней экономической деятельности;
- хозяйствующие субъекты, экспортеры и импортеры;

- собственники подкарантинной продукции, а также другие лица различных форм собственности, осуществляющие ввоз, перемещение между государствами – членами Союза и импорт в третьи страны подкарантинной продукции.

Полагаем, что 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:

- уполномоченные органы государств – членов Союза, осуществляющие карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- участники внешнеэкономической деятельности;
- субъекты предпринимательской деятельности, являющиеся производителями, поставщиками подкарантинной продукции, экспортерами из третьих стран и государств – членов Союза.

По мнению департамента-разработчика, проект решения будет способствовать:

- повышению эффективности карантинного фитосанитарного контроля (надзора), осуществляемого уполномоченными органами государств – членов Союза путем закрепления в праве Союза норм, позволяющих использовать научно-обоснованную систему оценки фитосанитарных рисков, а именно применение интегрального индекса риска при выборе контрольных мероприятий при первичном карантинном фитосанитарном контроле (надзоре);
- созданию благоприятных условий для деятельности добросовестных участников рынка.

Департаментом-разработчиком указан **полный перечень** адресатов регулирования, а воздействие, оказываемое регулированием на его адресатов, описано **надлежащим образом**.

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

По информации департамента-разработчика, проектом решения устанавливается возможность применения интегрального индекса риска страны происхождения подкарантинной продукции при выборе контрольных мероприятий при первичном карантинном фитосанитарном контроле (надзоре) при ввозе подкарантинной продукции, а также применение единообразного подхода к выбору действий должностного лица при выборе меры к партии подкарантинной продукции: обеззараживание, уничтожение или возврат.

Содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком **указано в полном объеме**.

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

Департаментом-разработчиком отмечено, что принятие проекта решения:

- позволит внедрить в практику уполномоченных органов научно-обоснованную систему управления фитосанитарными рисками;
- будет способствовать совершенствованию осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Союза, снижению временных затрат при должном уровне карантинного фитосанитарного контроля (надзора);
- позволит применить единообразный алгоритм действий должностного лица уполномоченного органа при осуществлении своих должностных обязанностей;
- создаст благоприятные условия для деятельности участников рынка;
- позволит снизить необоснованные административные барьеры при ввозе на таможенную территорию Союза и перемещении подкарантинной продукции по таможенной территории Союза.

Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения, раскрыт департаментом-разработчиком **надлежащим образом**.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком отмечено, что:

- в качестве альтернативы можно рассмотреть вариант использования национальной системы управления фитосанитарными рисками при выборе мероприятий при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля, однако это не соответствует целям Союза и принципам его функционирования, а также может создать разные подходы уполномоченных органов государств – членов Союза к проведению карантинного фитосанитарного контроля (надзора);
- в части применения мер в отношении партии подкарантинной продукции при выявлении несоответствий в фитосанитарном сертификате и товаросопроводительных документах и при обнаружения карантинных организмов можно оставить соответствующие нормы в действующей редакции, однако это будет создавать трудности и неопределенности при осуществлении карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

Департаментом-разработчиком **надлежащим образом** рассмотрен альтернативный вариант предлагаемому регулированию и **обоснована оптимальность** варианта регулирования, предусмотренного проектом решения.

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что принятие проекта решения **не повлечет** дополнительные расходы субъектов предпринимательской деятельности.

Представляется возможным согласиться с указанным выводом департамента-разработчика о финансово-экономических последствиях принятия проекта решения для субъектов предпринимательской деятельности при условии его доработки с учетом вышеуказанных замечаний и предложений.