

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Евразийского межправительственного совета «О Правилах определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок» от 26 октября 2020 г. № 314

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 проекте решения Евразийского межправительственного совета «О Правилах определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок» (далее соответственно – проект решения, проект Правил), направленный Департаментом конкурентной политики и политики в области государственных закупок (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 Правил и информационно-аналитической справки в период с 8 сентября по 8 октября 2020 года.

При этом публичное обсуждение проводилось в отношении проекта решения Коллегии ЕЭК «Об отдельных вопросах определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок», предусматривавшего утверждение Правил определения страны происхождения товаров и Правил формирования и ведения Евразийской экономической комиссией Реестра евразийской промышленной продукции.

Вместе с тем по итогам обсуждения в рамках заседаний рабочей группы по вопросу определения страны происхождения товаров на территории Евразийского экономического союза (далее – Союз) при Консультативном комитете по государственным (муниципальным) закупкам, департаментом-разработчиком для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия представлены:

- проект решения Совета ЕЭК, предусматривающий одобрение проекта решения Евразийского межправительственного совета (далее – ЕМПС) об утверждении проекта Правил, и проект решения ЕМПС об утверждении проекта Правил;

- проект Правил, объединяющий положения Правил определения страны происхождения товаров и Правил формирования и ведения Евразийской экономической комиссией Реестра евразийской промышленной продукции.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Союза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

http://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0104307/ria_08092020.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения, **процедуры**, предусмотренные пунктами 154 – 161, 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены**.

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 надлежащим образом не определена.

Департаментом-разработчиком в качестве проблемы указано, что проект решения подготовлен в соответствии с пунктом 2 распоряжения ЕМПС от 17 июля 2020 г. № 18 (далее – Распоряжение № 18) в целях урегулирования вопросов определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок и далее приведено описание содержания положений проекта Правил, при этом не обозначена проблема, на решение которой направлено принятие проекта Правил.

Вместе с тем **в качестве проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаменту-разработчику предлагается обозначить** возникновение препятствий для взаимного доступа товаров государств – членов Союза к государственным (муниципальным) закупкам в связи с применением государствами – членами Союза различных подходов к определению и подтверждению страны происхождения товаров для целей осуществления государственных (муниципальных) закупок.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена неточно.

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что целью принятия проекта решения является урегулирование вопросов определения страны происхождения товаров, происходящих с территорий государств – членов Союза, для целей государственных (муниципальных) закупок при предоставлении национального режима.

Вместе с тем, департаменту-разработчику **в информационно-аналитической справке предлагается уточнить**, что проект решения направлен на устранение и предотвращение возникновения препятствий для взаимного доступа товаров государств – членов Союза к государственным (муниципальным) закупкам и фактов непредоставления товарам государств – членов Союза национального режима при осуществлении государственных (муниципальных) закупок путем установления в рамках Союза единых правил определения страны происхождения таких товаров и унифицированных процедур подтверждения их происхождения из государств – членов Союза.

По результатам рассмотрения проекта решения **рабочая группа пришла к выводу о том, что проект решения не окажет необходимого положительного влияния на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку его принятие в представленной редакции создаст предпосылки для возникновения в рамках Союза препятствий, связанных с предоставлением каждому государству – члену Союза права устанавливать в рамках своего законодательства дополнительные условия и требования в отношении товаров, не включенных в Перечень условий, производственных и технологических операций, при выполнении которых товар считается происходящим из государства – члена Евразийского экономического союза, являющийся приложением № 1 к проекту Правил (далее – Перечень), отличные от Правил определения страны происхождения товаров, являющихся приложением к Соглашению о правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 г. (далее – Правила СНГ).

Для обеспечения позитивного влияния проекта решения на условия ведения предпринимательской деятельности представляется целесообразной его доработка с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению, которые касаются необходимости:

- дополнительной проработки вопроса об утверждении проекта Правил решением Комиссии в целях обеспечения их непосредственного применения государствами – членами Союза, поскольку в случае утверждения проекта Правил решением ЕМПС возникают риски их неприменения государствами – членами Союза и сохранения препятствий для взаимного доступа товаров государств – членов Союза к участию в государственных (муниципальных) закупках до приведения государствами – членами Союза своего национального законодательства в соответствие с проектом Правил, так как согласно пункту 1 статьи 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о Союзе) решения ЕМПС подлежат исполнению государствами – членами Союза в порядке, предусмотренном их национальным законодательством;

- исключения подпункта 2 пункта 3 проекта Правил, содержащего норму о том, что в отношении товаров, не включенных в Перечень, определение страны происхождения осуществляется в соответствии с законодательством государства – члена Союза с соблюдением положений Договора о Союзе, либо указания в подпункте 2 пункта 3 проекта Правил на определение страны происхождения товаров, не включенных в Перечень, в соответствии с Правилами СНГ;

- доработки формулировки абзаца четвертого пункта 4 проекта Правил на предмет исключения дублирования требований о подтверждении страны происхождения готовой (конечной) промышленной продукции и всех материалов, не включенных в Перечень, из которых она изготовлена, путем представления сертификата о происхождении товара по форме СТ-1;

- указания в пункте 8 проекта Правил, что при осуществлении государственных (муниципальных) закупок в отношении товаров, не включенных в Перечень, страна их происхождения подтверждается предоставлением сертификата, выданного в соответствии с Правилами СНГ по форме СТ-1.

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.

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 проекте решения Евразийского межправительственного совета
«О Правилах определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок»

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. Согласно представленному комплекту документов утверждение проекта Правил планируется осуществить путем принятия решения ЕМПС.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 Распоряжения № 18 Комиссии (совместно с государствами – членами Союза) **предоставлен мандат не только на разработку, но и на принятие** проекта Правил.

Кроме того, в соответствии с пунктом 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Союзе) **решения Комиссии** имеют нормативно-правовой характер и обязательны для государств – членов Союза, входят в право Союза и **подлежат непосредственному применению** на территориях государств – членов Союза.

В свою очередь, согласно пункту 1 статьи 6 Договора о Союзе **решения ЕМПС подлежат исполнению государствами – членами Союза в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.**

На практике это означает, что в случае утверждения проекта Правил решением ЕМПС их нормы не будут применяться непосредственно до их имплементации в нормативных правовых актах государств – членов Союза.

В свою очередь, проектом Правил предусмотрено установление в рамках Союза унифицированных требований и процедур определения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок, предусматривающих общие условия, производственные и технологические операции, при выполнении которых товар считается происходящим из государства – члена Союза, а также формирование и ведение Реестра евразийских промышленных товаров.

Таким образом, проектом Правил устанавливается необходимый для унификации правил определения и подтверждения страны происхождения товаров для целей государственных (муниципальных) закупок комплекс единых правовых норм в рамках Союза, не требующих дополнительной имплементации в национальном законодательстве государств – членов Союза.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения единообразного и обязательного исполнения государствами – членами Союза положений проекта Правил, а также для корректного исполнения поручения, предусмотренного пунктом 2 Распоряжения № 18, **утверждение проекта Правил предлагается осуществить путем принятия соответствующего решения Совета или Коллегии Комиссии.**

1.2. В соответствии с подпунктом 2 пункта 3 проекта Правил определение государства – члена Союза страной происхождения товара для предоставления национального режима при осуществлении государственных (муниципальных) закупок для товаров, не включенных в Перечень, будет осуществляться **в соответствии с законодательством государства – члена Союза с соблюдением положений Договора о Союзе.**

Кроме того, абзацем четвертым пункта 8 проекта Правил предусмотрено, что при осуществлении государственных (муниципальных) закупок товаров, не включенных в Перечень, **при поставке товаров их происхождение подтверждается предоставлением сертификата, выданного в соответствии с законодательством государства – члена Союза с соблюдением положений Договора о Союзе, или сертификата о происхождении товара СТ-1.**

Согласно пункту 30 Протокола о порядке регулирования закупок, являющегося приложением № 25 к Договору о Союзе (далее – Протокол), каждое из государств – членов Союза обеспечивает в отношении товаров, работ и услуг, происходящих с территорий других государств – членов Союза, а также в отношении потенциальных поставщиков и поставщиков других государств – членов Союза, предлагающих такие товары, работы и услуги, **национальный режим в сфере закупок.**

В свою очередь, в норме-дефиниции термина «национальный режим» (пункт 2 Протокола) предусмотрено, что страна происхождения товара определяется в соответствии с **правилами определения страны происхождения товаров, действующими на таможенной территории Союза.**

В настоящее время в рамках Союза применяются Правила СНГ, в соответствии с которыми выдается сертификат о происхождении товара по форме СТ-1. При этом в отношении товаров, включенных в Перечень, будут действовать установленные им условия и требования, при соблюдении которых представители одного государства – члена Союза будут допускаться к участию в государственных (муниципальных) закупках другого государства – члена Союза.

Вместе с тем **в отношении товаров, не включенных в Перечень, составляющих большую часть объемов взаимной торговли между государствами – членами Союза и преобладающую долю государственных закупок в них, проектом Правил в отношении определения страны происхождения предлагается установить отсылочно-бланкетную норму к национальному законодательству государств – членов Союза.**

На практике реализация указанных норм проекта Правил создаст предпосылки для возникновения в рамках Союза дополнительных препятствий на внутреннем рынке, когда на территории каждого государства – члена Союза в рамках своего законодательства будут установлены требования и процедуры в отношении

определения и подтверждения страны происхождения для целей государственных (муниципальных) закупок товаров, не включенных в Перечень, отличные от Правил СНГ.

При этом в случае если при соблюдении таких условий и требований в отношении товаров, работ и услуг, происходящих с территорий других государств – членов Союза, им будет предоставляться доступ к участию в государственных (муниципальных) закупках (путем предъявления этих требований к товарам государства размещения заказа и товарам из других государств – членов Союза), положения Протокола в части предоставления национального режима будут соблюдаться.

В результате, указанная в подпункте 2 пункта 3 проекта Правил формулировка **«в соответствии с законодательством государства – члена Союза с соблюдением положений Договора о Союзе»** может привести к спорным ситуациям, при которых вводящая дополнительные требования сторона будет ссылаться на правомерное применение изъятия в виде отсылочной нормы к национальному законодательству, а сторона, доступ товаров которой к государственным закупкам ограничивается, будет ссылаться на наличие барьера в связи с нарушением нормы Договора о Союзе о предоставлении национального режима в рамках государственных закупок в соответствии с **правилами определения страны происхождения товаров, действующими на таможенной территории Союза.**

Полагаем недопустимым установление в проекте Правил изъятий для государств – членов Союза, предусматривающих возможность принятия государствами – членами Союза дополнительных условий и требований к определению происхождения товаров, в связи с чем считаем необходимым:

- исключить подпункт 2 пункта 3 проекта Правил либо предусмотреть в нем, что страна происхождения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок товаров, не включенных в Перечень, определяется в соответствии с Правилами СНГ;

- предусмотреть в пункте 8 проекта Правил, что при осуществлении государственных (муниципальных) закупок в отношении товаров, не включенных в Перечень, страна их происхождения подтверждается предоставлением сертификата, выданного в соответствии с Правилами СНГ по форме СТ-1.

1.3. В соответствии с абзацем четвертым пункта 4 проекта Правил в отношении материалов, которые не содержатся в Перечне, представляется **сертификат о происхождении товара СТ-1.**

При этом в пункте 2 проекта Правил материал определяется как **любое вещество, ингредиент, сырье, часть товара или товар, используемые или потребляемые при производстве товара или физически включенные в товар.**

В связи с этим из буквального толкования абзаца четвертого пункта 4 проекта Правил можно сделать вывод о необходимости представления сертификатов о происхождении товара по форме СТ-1 в отношении **всех материалов, используемых для производства продукции, и не содержащихся в Перечне, в том числе не классифицируемых в отдельном коде ТН ВЭД ЕАЭС.**

При этом необходимо отметить, что в отношении конечных товаров (готовой промышленной продукции), произведенных из указанных материалов, уже предусмотрена необходимость представления документов, подтверждающих их происхождение при осуществлении государственных (муниципальных) закупок.

В этой связи, установление необходимости предоставления сертификатов о происхождении по форме СТ-1 в отношении всех материалов, не включенных в Перечень, представляется избыточным, в связи с чем, формулировка абзаца четвертого пункта 4 проекта Правил требует доработки на предмет устранения дублирования требований о подтверждении страны происхождения готовой (конечной) промышленной продукции и всех материалов, из которых она изготовлена, поскольку проверка страны происхождения материалов должна осуществляться на этапе оформления документа о подтверждении страны происхождения произведенного конечного товара.

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

По информации департамента-разработчика проект решения направлен на защиту интересов хозяйствующих субъектов государств – членов Союза.

Вместе с тем в пункте 3 информационно-аналитической справки департаменту-разработчику предлагается уточнить, что проект решения направлен на защиту интересов хозяйствующих субъектов государств – членов Союза, которые являются участниками государственных (муниципальных) закупок в других государствах – членах Союза.

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

Согласно информационно-аналитической справке, проектом Правил предусматривается, что хозяйствующие субъекты, бюджетные учреждения и государственные органы государств – членов Союза при участии/проведении государственных (муниципальных) закупок товаров из Перечня должны будут обеспечивать/проверять наличие выписки из Реестра для допуска к государственным (муниципальным) закупкам таких товаров.

Вместе с тем департаменту-разработчику предлагается уточнить перечень адресатов регулирования, указав полный перечень категорий участников реализации положений проекта Правил, а также привести описание конкретных видов регулирующего воздействия, оказываемого проектом решения на каждую категорию адресатов регулирования.

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

По информации департамента-разработчика, проектом Правил устанавливается регулирование, при котором производители промышленных товаров государства – члена Союза не обеспечивающие выполнение условий и

операций, которые определены в Перечне, не будут допущены к участию в государственных (муниципальных) закупках промышленных товаров из Перечня.

Полагаем, что содержание обязательных правил поведения адресатов регулирования, устанавливаемых проектом решения, департаментом-разработчиком описано не в полном объеме.

Так, не указано, что проектом Правил предусмотрена необходимость соблюдения хозяйствующими субъектами государств – членов Союза новых условий, производственных и технологических операций, при выполнении которых товар считается происходящим из государства – члена Союза, для целей обеспечения возможности участия в государственных (муниципальных) закупках в других государствах – членах Союза.

Также не приведена информация о необходимости включения товаров, происходящих из государств – членов Союза, в Реестр евразийской промышленной продукции, и получения акта экспертизы – документа, подтверждающего выполнение при производстве товара требований, установленных Перечнем, и выдаваемого уполномоченным органом (организацией) государства – члена Союза в соответствии с законодательством государства – члена Союза с соблюдением требований проекта Правил.

В этой связи департаменту-разработчику предлагается доработать информационно-аналитическую справку к проекту решения описанием дополнительных требований и процедур, предусмотренных проектом решения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

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 принятие проекта решения позволит закрепить механизм определения страны происхождения товаров, произведенных на территории государств – членов Союза, для целей государственных (муниципальных) закупок при предоставлении национального режима.

Вместе с тем пункт 6 информационно-аналитической справки необходимо доработать с учетом указанных в настоящем заключении предложений по уточнению проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, и цели регулирования.

Кроме того полагаем необходимым более полно раскрыть причинно-следственную связь между принятием проекта решения и достижением цели регулирования, а именно – устранение препятствий взаимного доступа товаров государств – членов Союза к государственным (муниципальным) закупкам путем унификации требований и процедур по определению и подтверждению страны происхождения товаров для этих целей.

6. Сведения о рассматриваемых альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком отмечено, что правом Союза не предусмотрено альтернатив предлагаемому регулированию.

Вместе с тем, департаменту-разработчику **необходимо дополнить пункт 7 информационно-аналитической справки сведениями о рассмотренных альтернативных вариантах предлагаемому регулированию** (например, варианта сохранения действующего регулирования или установления в праве Союза прямой ссылки на Правила СНГ для целей определения страны происхождения для предоставления национального режима в рамках государственных (муниципальных) закупок), обоснованием неэффективности рассмотренных альтернативных вариантов, а также мотивировать оптимальность предусмотренного проектом решения варианта регулирования.

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 принятие проекта решения не повлечет дополнительных расходов у субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем отмечаем, что **анализ конкретных финансово-экономических последствий принятия проекта решения**, состоящих дополнительных расходах субъектов предпринимательской деятельности, связанных с установлением на таможенной территории Союза новых условий, производственных и технологических операций, при выполнении которых товар считается происходящим из государства – члена Союза, для целей обеспечения возможности участия в государственных (муниципальных) закупках в других государствах – членах Союза, а также необходимостью проведения дополнительной экспертизы товаров на соответствие указанным требованиям, департаментом-разработчиком не проведен.

В этой связи пункт 10 информационно-аналитической справки требует доработки в части приведения в нем сведений об оценке дополнительных расходов доходов субъектов предпринимательской деятельности в связи с введением регулирования, предусмотренного проектом решения, а также об оценке доли товаров, включенных в Перечень, в общем объеме государственных (муниципальных) закупок государств – членов Союза.