

К вопросу применения раздела «VI. Проведение оценки регулирующего воздействия проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии» Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

I. Сфера действия раздела VI

Приведем выдержки из постановлений Правительства РФ № 1318 и № 603:

Федеральные органы исполнительной власти в соответствующих видах деятельности осуществляют «проведение оценки регулирующего воздействия проектов решений Совета Комиссии, регулирующих отношения в области организации и осуществления контроля (надзора), в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (в ред. Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318)» [в соответствии с абзацем третьим подпункта «г» пункта 3 положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 603]

VI. Проведение оценки регулирующего воздействия проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии

38. Федеральными органами исполнительной власти проводится оценка регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия), предусмотренных абзацем третьим подпункта "г" пункта 3 Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. N 603.

39. Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку предложений для формирования позиции Российской Стороны по проектам решений Совета Комиссии, включая внутригосударственное согласование проектов решений Совета Комиссии, в соответствующей сфере деятельности (далее – уполномоченный орган), проводит публичное обсуждение проекта решения Совета Комиссии. В этих целях уполномоченный орган размещает проект решения Совета Комиссии на официальном сайте и проводит публичные консультации.

Уполномоченный орган извещает о начале публичных консультаций органы и организации, указанные в пункте 11 настоящих Правил. При этом в извещении указываются: сведения о месте

размещения проекта решения Совета Комиссии (полный электронный адрес); срок проведения публичного обсуждения, в течение которого уполномоченным органом принимаются предложения, и наиболее удобный способ их представления.

40. Срок проведения публичных обсуждений по проекту решения Совета Комиссии не может составлять менее 30 календарных дней со дня его размещения на официальном сайте.

41. Уполномоченный орган обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи с проведением публичного обсуждения проекта решения Совета Комиссии, и составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

42. Проект решения Совета Комиссии направляется уполномоченным органом в Министерство экономического развития Российской Федерации на заключение.

При этом к проекту решения Совета Комиссии прилагается сводка предложений, поступивших в рамках публичного обсуждения.

43. Заключение готовится в течение 20 календарных дней со дня поступления проекта решения Совета Комиссии в Министерство экономического развития Российской Федерации.

[Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318]

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) работает над проектами документов по следующим тематикам: агропромышленная политика, антимонопольное регулирование, защита внутреннего рынка, конкурентная политика, макроэкономическая политика, промышленная политика, развитие интеграции, санитарные, фитосанитарные и ветеринарные меры, статистика, таможенная инфраструктура, таможенное законодательство и правоприменение, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, техническое регулирование и аккредитация, транспорт и инфраструктура, финансовая политика, энергетика. Представляется, что значительная часть проектов документов такой тематики подпадает под сферы регулирования, обозначенные для раздела VI российских Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ №1318. Но по нему под оценку подпадают, отметим, только решения Совета ЕЭК. Помимо документов данного вида, ЕЭК принимает (утверждает) и другие, в частности решения Коллегии ЕЭК.

С 1 июля 2013 года (вступление в силу Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318) было принято 67 решений Совета ЕЭК. Из них под сферу ОРВ, исходя из названия, могло подпадать 15 решений:

| № решения (год) | Название |
|----------------------------|--|
| 41 (2013) | О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» |
| 45 (2013) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов товаров |
| 50 (2013) | О внесении изменений в Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Таможенного союза |
| 60 (2013) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов продуктов переработки фруктов |
| 67 (2013) | О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» |

| № решения (год) | Название |
|--------------------|--|
| 68 (2013) | О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» |
| 70 (2013) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов лифтов |
| 76 (2013) | О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «О внесении изменений в Перечень чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной таможенной пошлины принимается Советом Евразийской экономической комиссии» |
| 77 (2013) | О внесении изменений в перечень категорий товаров, в отношении которых может быть установлена специальная таможенная процедура, и условий их помещения под такую таможенную процедуру |
| 84 (2013) | О внесении изменения в Положение о Едином порядке осуществления ветеринарного контроля на таможенной границе Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза |
| 98 (2013) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов моторных транспортных средств с электрическим двигателем |
| 4 (2014) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов железнодорожных вагонов несамоходных |
| 6 (2014) | О внесении изменения в перечень товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, в отношении отдельных видов гражданских пассажирских самолетов |
| 8 (2014) | О внесении изменения в перечень категорий товаров, в отношении которых может быть установлена специальная таможенная процедура, и условий их помещения под такую таможенную процедуру |
| 16 (2014) | О внесении изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единый таможенный тариф Таможенного союза в отношении отдельных видов валков для прокатных станов |

С июля 2013 года по настоящее время было принято 220 решений Совета и Коллегии ЕЭК, т.е. основное количество пришлось именно на решения Коллегии. Часть решений Коллегии относится, конечно, к положениям «одобрить проект для принятия Советом», или «внести корректировки в план подготовки», «внести изменения в состав консультативного совета» или к аналогичным «внутренним» документам. Однако есть значительная часть, которая, по нашему мнению, могла быть подвергнута ОРВ и относится к сферам, перечисленным в ППРФ № 603. Из анализа названий и содержания документов, по нашим оценкам, таких решений коллегии ЕЭК за этот период насчитывается 45. Относятся они к регулированию форм таможенных документов, сертификатов, порядка фитосанитарного и ветеринарно-санитарного контроля, таможенного контроля, изменению перечня товаров, на которые накладывается запрет на ввоз или вывоз с территории Таможенного союза, программе межгосударственных стандартов, введению технических регламентов в действие и другим вопросам. Ряд из

них, по нашим сведениям, выходил на межгосударственное согласование, многие проходили внутреннюю экспертизу, в том числе Департамента развития предпринимательской деятельности ЕЭК. Однако подвергаться ОРВ в России они по действующему порядку не должны, на едином портале regulation.gov.ru обсуждение не проходили. Большинство не проходило публичного обсуждения и на уровне ЕЭК.

При этом порядок подготовки таких решений в общем-то не позволяет вписать проведение оценки на государственном уровне, учитывая сроки подготовки и согласований. Да и проектов технических регламентов тоже отчасти (на их примере порядок рассмотрен в разделе III).

II. Российская оценка решений Совета ЕЭК

Впервые проекты решений Совета ЕЭК появились на едином портале regulation.gov.ru только во второй половине февраля 2014 года. Данный портал является официальным сайтом для размещения информации о проведении ОРВ, документах, которые проходят оценки, ее результатах, как то следует из ППРФ №1318, которое вступило в силу 1 июля 2013 года. Согласно разделу VI российских Правил проведения ОРВ, утв. этим постановлением, проекты решений размещаются здесь для проведения их публичного обсуждения. Портал является единым, на нем аккумулируется вся информация, других официальных сайтов для целей публикации проектов актов на российском уровне пока не предусмотрено. В ЕЭК – свой сайт www.eurasiancommission.org, он помимо прочего предназначен для публикации проектов актов Комиссии по ряду сфер, в том числе, например, техническому регулированию.

Как выдает рубрикатор regulation.gov.ru, с указанного времени размещено 9 проектов решений Совета ЕЭК для проведения публичного обсуждения и подготовки заключения об ОРВ, среди которых восемь относятся к техническому регулированию и являются поправками в уже принятые техрегламенты. Вывешен один проект решения Коллегии – [О внесении изменений в Положения о применении ограничений, утвержденных Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 августа 2012 г. № 134](#) (отв. – Минздрав России, даты обсуждения: 06.03.2014–05.04.2014), вероятно, по ошибке.

| № | Название проекта | Ответственное ведомство | Даты обсуждения текста | Характер ЗОРВ | Кол-во участников ПК |
|---|---|-------------------------|-------------------------|---------------|----------------------|
| 1 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза “Технический регламент на масложировую продукцию“ (ТР ТС 024/2011)» | Минсельхоз России | 04.02.2014 - 06.03.2014 | положительное | 0 |
| 2 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза "О безопасности зерна" (ТР ТС 015/2011)» | Минсельхоз России | 04.02.2014 - 06.03.2014 | положительное | 0 |

| | | | | | |
|---|--|--------------------|-------------------------|-------------------------------|---|
| 3 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза “О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту” (ТР ТС 013/2011)» | Минэнерго России | 24.03.2014 - 23.04.2014 | - | в стадии обсуждения |
| 4 | Решение «Об утверждении порядка ввоза семян сельскохозяйственных растений на территорию Таможенного союза» | Минсельхоз России | 21.03.2014 - 20.04.2014 | - | в стадии обсуждения |
| 5 | Решение «О принятии изменения № 1 в технический регламент Таможенного союза “О безопасности продукции легкой промышленности” (ТР ТС 017/2011)» | Минпромторг России | 17.03.2014 - 17.04.2014 | - | в стадии обсуждения |
| 6 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза “Пищевая продукция в части ее маркировки” (ТР ТС 022/2011)» | Роспотребнадзор | 13.03.2014 - 12.04.2014 | - | в стадии обсуждения |
| 7 | Решение «О внесении изменений № 2 в технический регламент Таможенного союза “О безопасности продукции легкой промышленности” (ТР ТС 017/2011)» | Минпромторг России | 28.02.2014 - 31.03.2014 | проект не перешел на этап ОРВ | нет сводки, но на сайте указано, что онлайн поступило 0 мнений |
| 8 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза “О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков” (ТР ТС 007/2011)» | Минпромторг России | 28.02.2014 - 31.03.2014 | проект не перешел на этап ОРВ | нет сводки, но на сайте указано, что онлайн поступило 3 мнения |
| 9 | Решение «О внесении изменений в технический регламент Таможенного союза “О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением” (ТР ТС 032/2013)» | Ростехнадзор | 20.02.2014 - 29.03.2014 | проект не перешел на этап ОРВ | нет сводки, но на сайте указано, что онлайн поступило 46 мнений |

Для сопоставления – с июля 2013 года Советом ЕЭК было принято [7 технических регламентов](#)¹. В этот же период на публичное обсуждение было вынесено [11 проектов ТР](#)².

Судя по Перечню проектов технических регламентов Таможенного союза и изменений к ним, приведенному на сайте ЕЭК³, на портале regulation.gov.ru проходит публичное обсуждение ряд проектов, вынесенных на внутригосударственное согласование. В частности:

- проект изменений в технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и

¹ <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Pages/tecnicallreglament.aspx>

² <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Pages/projektsTR.aspx>

³ <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Pages/projectsVnutrigos.aspx>

судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (ТР ТС 013/2011);

- проект изменений № 1 в технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011);
- проект изменений № 1 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011);
- проект изменений № 1 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011).

При сопоставлении с Перечнем проектов технических регламентов Таможенного союза и изменений к ним, вынесенных на публичное обсуждение, можно отметить, что почти в те же сроки ряд проектов обсуждался в рамках процедур ЕЭК, например:

- проект изменений № 2 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности зерна» – публичное обсуждение завершено 31.03.2014 г.;
- проект изменений № 2 в технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» – 31.03.2014 г.;
- проект изменений № 2 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» – 07.04.2014 г.;
- проект изменений № 1 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» – 02.04.2014 г.

Часть проектов, обсуждавшихся в рамках процедур ЕЭК, не размещалась на российском едином портале для обсуждения:

- проект изменений в технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки» – публичное обсуждение завершено 08.11.2013 г.;
- проект изменений в технический регламент Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» – 14.11.2013 г.;
- проект технического регламента Таможенного союза «О безопасности аттракционов» – 06.12.2013 г.;
- проект технического регламента Таможенного союза «Требования к сжиженным углеводородным газам для использования их в качестве топлива» – 13.12.2013 г.;
- проект технического регламента Таможенного союза «Требования к углям и продуктам их переработки» – 06.12.2013 г.

В связи с чем данные проекты не обсуждались на портале в России, информации не имеем.

Некоторые публично обсуждаемые на уровне ЕЭК в настоящее время проекты техрегламентов не обсуждаются на портале regulation.gov.ru, в их числе:

- проект технического регламента Таможенного союза «О требованиях к энергетической эффективности электрических энергопотребляющих устройств»;
- проект технического регламента Таможенного союза «О безопасности оборудования для детских игровых площадок»;

- проект технического регламента Таможенного союза «Об ограничении применения опасных веществ в изделиях электротехники и радиоэлектроники»;
- проект изменений № 2 в технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции».

Когда, в какие сроки они будут обсуждаться и проходить оценку в России, информации не имеем.

III. Особенности порядка подготовки проектов актов ЕЭК и российское ОРВ (на примере технических регламентов)

Подготовкой проекта технического регламента занимается Страна (Страны – страны – участницы ЕЭК), ответственная за его разработку (а именно: она определяет орган, ответственный за его подготовку, Страны определяют органы, участвующие в разработке проекта технического регламента) с учетом предложений органов, участвующих в разработке. Второй случай – проект готовится внутри самой Комиссии.

В первом случае после подготовки первой редакции технического регламента разработчик направляет весь пакет необходимых документов в Комиссию⁴. Далее Комиссия в течение пяти рабочих дней с даты поступления рассылает данный пакет документов Страна на рассмотрение. Страны должны рассмотреть указанный проект регламента и сопроводительные документы в течение 30 дней и направить в Комиссию замечания и предложения. Возможно, заключение об ОРВ появляется и играет свою роль на данном этапе, возможно, нет.

Далее Комиссия обеспечивает проведение переговоров руководителей органов Стран или иных уполномоченных представителей Стран. По результатам переговоров разработчик совместно с Комиссией осуществляет доработку проекта и пакета сопроводительных документов. После чего Комиссия направляет их Страна для проведения внутригосударственного согласования и размещения на официальном сайте Комиссии. Решение Стран по результатам внутригосударственного согласования проекта направляется в Комиссию, помимо этого Страны могут направить заключение об оценке социально-экономических, финансовых и иных последствий принятия технического регламента.

Комиссия обеспечивает рассмотрение первой редакции проекта на заседании Консультативного комитета по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер при Коллегии ЕЭК, по итогам рассмотрения которого принимается решение о датах публичного обсуждения проекта (или же при необходимости разработчик осуществляет доработку проекта). Срок публичного обсуждения составляет не менее 60 дней с даты размещения уведомления о разработке проекта. После этого разработчик составляет сводку с учетом или обоснованием неучета каждого поступившего мнения, проверкой рассмотрения всех мнений занимается Комиссия. Далее разработчик занимается доработкой проекта технического регламента по поступившим предложениям.

⁴ Согласно Положению о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза (Приложение к Решению Совета Евразийской экономической комиссии от 20.06.2012 №48).

В какой момент времени в процессе внутригосударственного согласования составляется российское заключение об ОРВ, и главное – кому оно предоставляется, в нормативной базе не сказано. Вероятнее всего, когда документы уходят на внутригосударственное согласование. Как мы писали выше, есть примеры, когда российская ОРВ проходит в сроки обсуждения проектов техрегламентов на уровне комиссии. Некоторые заканчиваются почти день в день с обсуждением в ЕЭК. Остается вопросом, может ли установленный в ППРФ № 1318 срок публичного обсуждения проекта решения в «не менее 30 календарных дней» позволить формально провести ОРВ и успеть подготовить заключение, если на все согласование отводится те же 30 дней или само обсуждение заканчивается в тот же день, что и в ЕЭК. Либо позволяет провести формально.

Консультативный комитет по результатам внутригосударственного согласования Сторонами представляет пакет документов и проект на заседание Коллегии Комиссии, обеспечивает проведение юридической экспертизы. Коллегия Комиссии рассматривает регламент, сопроводительные документы, а также разногласия между Сторонами, которые не были урегулированы путем переговоров. После рассмотрения Коллегией проект и сопроводительные документы либо выносятся на заседание Совета Комиссии, либо направляются на доработку. Решение о принятии принимается Советом Комиссии.

IV. Выводы

1. Если принимать за постулат, что единый портал regulation.gov.ru является единым и официальным местом размещения проектов решений Совета ЕЭК для проведения российской ОРВ, то есть основания говорить о неполноте оценки проектов таких документов Комиссии – не все принятые и рассмотренные проекты решений отражены на regulation.gov.ru, за период более полугода действия ППРФ №1318 вплоть до февраля 2014 г. проекты не размещались, но принимались Советом ЕЭК, отправлялись Комиссией на внутригосударственное согласование, размещались на сайте ЕЭК для обсуждения, т.е. работа на наднациональном уровне активно велась.

Из 15 принятых с 1 июля 2013 года решений Совета ЕЭК, которые, по нашему мнению, подпадают под оценку регулирующего воздействия исходя из ее сферы, установленной Постановлениями Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 603 и от 17 декабря 2012 г. № 1318, ни одно не проходило по единому portalу regulation.gov.ru. Информация о том, проводилась ли оценка и готовилось ли заключение об ОРВ, в открытом доступе на портале отсутствует.

2. Напрашивается вывод об асинхронности публичного обсуждения проектов техрегламентов в России и ЕЭК, с одной стороны: одни проекты обсуждаются сейчас в ЕЭК, но не обсуждаются еще в России. С другой – одновременность обсуждения участнику обсуждения создает неудобства – куда отправлять мнения и предложения, статус мнений различный. В РФ это мнение будет учтено только в заключении, не в доработке проекта регламента, куда отправляется заключение, какой статус имеет в Комиссии – ничего не сказано. Получается, больше вероятности, что мнение дойдет до адресата в рамках процедур ЕЭК, не через Россию и российское ОРВ как «посредника». Вполне естественно, что количество участников по размещенным на обсуждение на российском портале regulation.gov.ru, судя по сводкам или счетчику онлайн-мнений, во

многих случаях равно 0. Количество мнений и предложений, получаемых в рамках процедур обсуждения ЕЭК, в разы, иногда на порядки больше.

Ряд видов документов в ЕЭК публично обсуждаются, причем с относительно длительными сроками такого обсуждения (60 дней). Среди них – проекты технических регламентов. Получается, что параллельное обсуждение проходит и в России, в те же примерно сроки. На наш взгляд, это дублирование и распыление экспертного ресурса предпринимательского сообщества, наличие двух каналов обсуждения приводит к учету мнений одних, неучету других. Предпринимательское сообщество в тех странах, где ОРВ решений ЕЭК нет, вероятнее всего, работает напрямую с Комиссией, через созданные комитеты и советы.

3. За рамками российского ОРВ остается значительный пласт решений ЕЭК, в частности, решения Коллегии ЕЭК. Они касаются таких вопросов, подпадающих под ОРВ в России, как, например, таможенное администрирование, фитосанитарный и ветеринарный контроль, установление форм документов и многие другие важные сферы регулирования, потенциально опасные излишними издержками ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Однако сам вид документа в ППРФ №1318 не включен. Между тем за период действия этого российского документа решений Коллегии ЕЭК, которые могли бы подпадать под ОРВ, было в три раза больше, чем решений Совета.

4. Подготовка и рассмотрение документов в ЕЭК действует без ориентации на российское ОРВ, и наоборот. Судя по установленным срокам, провести ОРВ в России вообще часто затруднительно, особенно это может относиться к проектам решений Коллегии.

Субсидиарность... В ЕС проекты актов проходят оценку регулирующего воздействия (IA – Impact Assessment) не в странах союза, а на уровне самой Еврокомиссии. Субсидиарность как принцип разделения/передачи полномочий по властным уровням – хороший принцип, когда уместно его применение. Он также хорош, когда применяется в условиях четких правил, разделения последствий неисполнения, наличия единого центра/уровня исполнения полномочия и центра установления правил. Из двух оценок проектов решений – российской и наднациональной – мы выбираем наднациональную. Особенно если количество сторон экономического объединения может увеличиваться, и здесь будет очень желательным, чтобы в одной точке все сводилось, иначе баланса интересов придется ждать долго.