

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Совета Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 декабря 2018 г. № 100» от 30 сентября 2022 г. № 427

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 Совета Евразийской экономической комиссии от 5 декабря 2018 г. № 100» (далее соответственно – проект решения, проект изменений), направленный Департаментом технического регулирования и аккредитации (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 30 декабря 2021 г. по 13 февраля 2022 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/0105055/ria_29122021.

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

Вместе с тем следует отметить, что в рамках публичного обсуждения проекта решения поступило более 120 замечаний и предложений, большая часть которых отклонена департаментом-разработчиком без приведения надлежащего обоснования их отклонения.

В частности, в отношении отклоненных замечаний и предложений департаментом-разработчиком отмечено, что редакция проекта решения согласована и поддержана уполномоченными органами государств – членом Союза.

Вместе с тем согласно пункту 159 Регламента с целью информирования заинтересованных лиц департамент-разработчик не позднее 10 календарных дней со дня окончания срока публичного обсуждения размещает на официальном сайте Союза по форме, устанавливаемой правилами внутреннего документооборота в ЕЭК, сводную информацию о представленных предложениях, поступивших

по итогам публичного обсуждения проекта решения в рамках оценки регулирующего воздействия, (далее – сводная информация) с указанием сведений об их учете и (или) **об основаниях их отклонения.**

В этой связи департаменту-разработчику рекомендуется:

- в отношении отклоненных замечаний и предложений привести в сводной информации надлежащее обоснование их отклонения;
- повторно разместить доработанную сводную информацию на официальном сайте Союза.

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 отмечено, что в настоящее время в рамках Союза существует значительное количество недобросовестных органов по оценке соответствия, необоснованно выдающих документы об оценке соответствия без проведения соответствующих процедур.

Следствием деятельности таких недобросовестных органов по оценке соответствия является снижение уровня доверия к результатам деятельности аккредитованных организаций и повышение рисков выпуска в обращение продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов Союза и представляющей опасность для жизни и здоровья потребителей.

Кроме того, в рамках практики применения Порядка включения аккредитованных органов по оценке соответствия (в том числе органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров)) в единый реестр органов по оценке соответствия Евразийского экономического союза, а также его формирования и ведения (далее соответственно – Порядок, Единый реестр), утвержденного Решением Совета ЕЭК от 5 декабря 2018 г. № 100, выявлена необходимость внесения уточняющих правок в действующую редакцию Порядка в части отдельных формулировок, критериев, а также его дополнения новыми критериями.

Цели регулирования департаментом-разработчиком обозначены верно.

В качестве целей принятия проекта решения департаментом-разработчиком указаны:

- обеспечение доверия к результатам деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия государств – членов Союза и признания результатов оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза или продукции, включенной в Единый перечень продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия с выдачей сертификатов соответствия и деклараций о соответствии по единой форме (далее – Единый перечень продукции), утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 620;
- формирование качественного состава органов по оценке соответствия, осуществляющих работы в области оценки соответствия продукции и обеспечивающих выпуск на рынок Союза безопасной продукции, соответствующей требованиям технических регламентов Союза;

- обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, в том числе субъектов предпринимательской деятельности.

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 с учетом его направленности на формирование качественного состава органов по оценке соответствия, осуществляющих работы в области оценки соответствия продукции обязательным требованиям, а также на обеспечение доверия к результатам деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия государств – членов Союза, включенных в Единый реестр.**

Вместе с тем в целях предотвращения установления избыточных требований и процедур для включения органов по оценке соответствия в Единый реестр, а также устранения рисков возникновения необоснованных ограничений и расходов для органов по оценке соответствия **отдельные положения проекта решения нуждаются в доработке с учетом замечаний и предложений, указанных в разделе 1 приложения к настоящему заключению.**

В частности, указанные замечания и предложения касаются необходимости:

- исключения из проекта решения положения об исключении из национальной части Единого реестра аккредитованных органов по оценке соответствия, включенных в Единый реестр органов до даты вступления проекта решения в силу и не соответствующих критериям, установленным Порядком (в редакции проекта решения), как ухудшающего положение юридических лиц;

- корректировки требования к наличию в штате органа по сертификации не менее двух экспертов (экспертов-аудиторов) в области подтверждения соответствия продукции по каждому техническому регламенту Союза;

- доработки определения понятия «массовая необоснованная выдача» в части обеспечения однозначности понимания формулировки «в течение одной оценки»;

- доработки перечней нарушений процедур оценки соответствия, повлекших необоснованную выдачу документов об оценке соответствия.

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

Приложение: на 7 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 Совета Евразийской экономической комиссии от 5 декабря 2018 г. № 100»

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 3 проекта решения предусмотрено поручение уполномоченным органам государств – членов Союза в сфере аккредитации в 12-месячный срок с даты вступления проекта решения в силу обеспечить:

а) соответствие аккредитованных органов по оценке соответствия, включенных в Единый реестр до даты вступления проекта решения в силу, на предмет их соответствия критериям, установленным Порядком (в редакции проекта решения);

б) исключение из национальной части Единого реестра аккредитованных органов по оценке соответствия, включенных в Единый реестр органов до даты вступления проекта решения в силу и не соответствующих критериям, установленным Порядком (в редакции проекта решения);

в) по итогам указанных мероприятий представление в ЕЭК актуализированных сведений об аккредитованных органах по оценке соответствия, включенных в Единый реестр.

Вместе с тем следует отметить, что **вопросы осуществления государственного контроля деятельности аккредитованных лиц, в том числе проведения их проверок на предмет соответствия Порядку, отнесены к суверенной компетенции государств – членов Союза.**

Кроме того, следует отметить, что согласно пункту 17 Положения о Евразийской экономической комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, **решения ЕЭК, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют.**

В этой связи исключение из национальной части Единого реестра аккредитованных органов по оценке соответствия, включенных в Единый реестр органов до даты вступления проекта решения в силу, то есть согласно действующим на момент включения в Единый реестр критериям, будет противоречить указанной норме Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Учитывая изложенное, **пункт 3 проекта решения представляется необходимым исключить.**

1.2. Подпунктом «б» подпункта 2.2 пункта 2 проекта изменений предусмотрено изложение подпункта «г» пункта 8 Порядка в следующей редакции:

«г) наличие в штате органа по сертификации **не менее двух экспертов (экспертов-аудиторов)** в области подтверждения соответствия продукции **по каждому техническому регламенту Союза**, в отношении требований которого предполагается выполнение работ по оценке соответствия, работающих на основе трудового договора в составе одного органа по сертификации;».

Вместе с тем указанный критерий не учитывает наличие технических регламентов Союза, предметом регулирования которых является одна и та же или схожая продукция (например, технические регламенты Союза на низковольтное оборудование, машины и оборудование, электромагнитную совместимость технических средств, ограничение применения опасных веществ в изделиях электротехники и радиоэлектроники, энергетическую эффективность энергопотребляющих устройств, «горизонтальные» и «вертикальные» технические регламенты Союза на пищевую продукцию).

Представляется, что в отношении указанных случаев наличие экспертов (экспертов-аудиторов) должно быть «привязано» не к техническим регламентам Союза, которые входят в область аккредитации органа по сертификации, а к продукции, являющейся объектом технического регулирования двух или более технических регламентов Союза.

Кроме того, в рамках публичного обсуждения проекта решения его участниками отмечено, что введение требования к наличию в штате органа по сертификации не менее двух экспертов (экспертов-аудиторов) в области подтверждения соответствия продукции по каждому техническому регламенту Союза:

- ограничит органы по сертификации в самостоятельном определении количественного состава экспертов (экспертов-аудиторов) в зависимости от выполняемых объемов работ;

- создаст условия для дискриминации органов по сертификации малых размеров;

- повлечет за собой дополнительные затраты органов по сертификации на подготовку и оплату труда персонала;

- не согласуется с положениями межгосударственного стандарта ГОСТ ISO/IEC 17065-2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг»;

- ограничит действия органов по сертификации в связи с сокращением области аккредитации и затруднит ведение предпринимательской деятельности по выпуску продукции в обращение;

- приведет к сокращению областей аккредитации органов по сертификации, вплоть до закрытия органов по оценке соответствия в регионах (местностях) государств – членов Союза, поскольку финансовое состояние, а также небольшое количество заявителей не позволит содержать по два эксперта (эксперта-аудитора) по каждому техническому регламенту Союза.

При этом, по мнению участников публичного обсуждения проекта решения:

- требование к наличию в штате органов по сертификации двух или более экспертов (экспертов-аудиторов) в области подтверждения соответствия продукции по каждому техническому регламенту Союза не обеспечит повышение уровня доверия к результатам деятельности аккредитованных органов по сертификации и эффективности их работы, поскольку достоверность и надлежащее проведение работ по сертификации зависит от внутренней политики органа по сертификации, в том числе от финансовой составляющей проводимых работ;

- взамен введения указанного требования может быть приемлем вариант сохранения действующего регулирования при условии повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в части выявления и устранения с рынка недобросовестных органов по оценке соответствия.

В этой связи подпункт «б» подпункта 2.2 пункта 2 проекта изменений нуждается в доработке в целях устранения указанного избыточного требования, например, посредством обеспечения возможности наличия в штате одного эксперта (эксперта-аудитора), работающего на основе трудового договора, и привлечения одного внешнего эксперта (эксперта-аудитора) по гражданско-правовому договору.

В качестве альтернативы предлагается исключить из проекта изменений подпункт «б» подпункта 2.2 пункта 2 проекта изменений, сохранив подпункт «г» пункта 8 Порядка в действующей редакции.

1.3. Согласно абзацу третьему подпункта 2.3 пункта 2 проекта изменений под массовой необоснованной выдачей понимается необоснованная выдача документов об оценке соответствия (но не менее трех) по одному или нескольким техническим регламентам Союза **в течение одной оценки.**

Вместе с тем указанное положение создает правовую неопределенность в отношении однозначного понимания формулировки «в течение одной оценки» в части органа (организации), проводящего такую оценку.

Учитывая, что в указанном положении подразумевается, что такая оценка проводится органами по аккредитации государств – членов Союза, в целях обеспечения правовой определенности положений Порядка **абзац третий подпункта 2.3 пункта 2 проекта изменений после слов «в течение одной оценки» предлагается дополнить словами «, проведенной уполномоченным органом».** Аналогичное предложение также необходимо учесть в отношении абзаца третьего подпункта 2.5 и абзаца третьего подпункта 2.7 пункта 2 проекта изменений.

1.4. Пунктами 8², 9² и 10² Порядка, дополняемыми подпунктами 2.3, 2.5 и 2.7 пункта 2 проекта изменений, предусмотрены перечни нарушений процедур оценки соответствия, повлекших необоснованную выдачу.

Согласно указанным перечням такими нарушениями, в том числе, будут являться нарушения области аккредитации, схем сертификации, требований по идентификации, нарушения требований по отбору (в том числе по подготовке или обработке испытываемого образца), нарушения требований при формировании программ испытаний, нарушения применения метода испытаний, нарушения требований к средствам измерений, испытательному и (или) вспомогательному оборудованию, нарушение условий испытаний (измерений), нарушение требований к персоналу, нарушение требований в части процедур инспекции.

Следует отметить, что формулировки указанных нарушений имеют дискреционный характер.

В свою очередь, факты нарушения процедур оценки соответствия будут определяться конкретным лицом контрольно-надзорного или иного органа государства – члена Союза, имеющим субъективное мнение в отношении требований по идентификации, отбора образцов, формирования программы испытаний, проведения испытаний, средств измерений, испытательного и (или) вспомогательного оборудования, персонала, процедур инспекции.

Представляется, что отсутствие в Порядке четких и однозначных критериев отнесения различных ошибок, неточностей, помех и прочего, допускаемых персоналом органов по оценке соответствия в рамках своей работы, к нарушениям, которые повлекут необоснованную выдачу документов об оценке соответствия, не решит ключевую проблему, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, и не обеспечит достижение соответствующей цели регулирования, а именно – не обеспечит необходимый уровень доверия к результатам деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия.

Учитывая изложенное, в пунктах 8², 9² и 10² Порядка, дополняемых подпунктами 2.3, 2.5 и 2.7 пункта 2 проекта изменений, предлагается, по возможности, указать конкретные виды нарушений процедур оценки соответствия для всех этапов процедур оценки соответствия.

1.5. Пункты 8², 9² и 10² Порядка, дополняемые подпунктами 2.3, 2.5 и 2.7 пункта 2 проекта изменений, нуждаются в доработке в части приведения формулировок их положений в соответствие с понятиями, используемыми в актах ЕЭК в сфере технического регулирования (в частности, с Типовыми схемами оценки соответствия, утвержденными Решением Совета ЕЭК от 18 апреля 2018 г. № 44), а именно:

- подпункты 3 – 5 пункта 8² Порядка предлагается изложить в редакциях:

«3) нарушение требований по идентификации **продукции**;

4) нарушение требований по отбору **образцов (проб) продукции**;

5) нарушение требований при формировании программы **исследований (испытаний) и измерений продукции**;»;

- подпункты 2 и 3 пункта 9² Порядка предлагается изложить в редакциях:

«2) нарушение **требований по отбору образцов (проб) продукции**, подготовке или обработке испытываемого образца;

3) нарушение применения метода **исследования (испытания) и измерения продукции**;»;

- подпункт 2 пункта 10² Порядка предлагается изложить в редакции:

«2) нарушение требований по отбору **образцов (проб) продукции**;».

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

Департаментом-разработчиком отмечено, что проект решения направлен на защиту интересов:

- граждан и их объединений, населения (потребителей) государств – членов Союза;

- субъектов предпринимательской деятельности, в том числе органов по оценке соответствия государств – членов Союза, аккредитованных на выполнение работ в области оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза и продукции, включенной в Единый перечень продукции;

- уполномоченных органов государств – членов Союза, заинтересованных в проведении подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза, а также в подтверждении соответствия продукции, включенной в Единый перечень продукции, а также в получении информации из Единого реестра.

Перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан в полном объеме.

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

В качестве адресатов регулирования департаментом-разработчиком обозначены:

- ЕЭК;
- уполномоченные органы государств – членов Союза;
- органы по оценке соответствия государств – членов Союза, аккредитованные на выполнение работ в области оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза и продукции, включенной в Единый перечень продукции.

Кроме того, департаментом-разработчиком отмечено, что проектом решения предусмотрены:

- уточнения в части формулировок, критериев и состава сведений в отношении органов по оценке соответствия, включаемых в Единый реестр;
- дополнения в части формулировок «необоснованная выдача» и «массовая необоснованная выдача», а также критерии нарушений, повлекших необоснованную выдачу документов об оценке соответствия.

Перечень адресатов регулирования департаментом-разработчиком указан в полном объеме.

Вместе с тем **информацию о воздействии, оказываемом регулированием на его адресатов, необходимо дополнить тем, что согласно проекту решения в 12-месячный срок с даты его вступления в силу аккредитованные органы по оценке соответствия, включенные в Единый реестр до даты вступления проекта решения в силу, должны будут обеспечить соблюдение критериев, установленных Порядком (в редакции проекта решения).**

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

По информации департамента-разработчика, проектом решения устанавливаются единые критерии нарушений, повлекшие необоснованную выдачу документов об оценке соответствия.

В отношении органов по оценке соответствия проектом решения предусматривается корректировка действующих критериев, а также вводятся новые критерии для их включения в Единый реестр:

- для органов по сертификации:

отсутствие выявленных в течение года случаев массовой и (или) систематической необоснованной выдачи документов об оценке соответствия;

требования к образованию и опыту работы руководителя органа по сертификации, его заместителей (при наличии) определяются в соответствии с законодательством государств – членом Союза;

- для испытательных лабораторий (центров):

отсутствие выявленных в течение года случаев массовой и (или) систематической необоснованной выдачи документов об оценке соответствия;

требования к образованию и опыту работы руководителя испытательной лаборатории (центра), его заместителей (при наличии) определяются в соответствии с законодательством государств – членом Союза;

- для органов инспекции:

отсутствие выявленных в течение года случаев необоснованной выдачи документов об оценке соответствия, повлекших за собой выпуск в обращение продукции, не соответствующей требованиям законодательства государства – члена Союза или нормативных документов (для продукции, включенной в Единый перечень продукции) либо требованиям технических регламентов Союза;

отсутствие выявленных в течение года случаев массовой и (или) систематической необоснованной выдачи документов об оценке соответствия;

требования к образованию и опыту работы руководителя органа инспекции, его заместителей (при наличии) определяются в соответствии с законодательством государств – членом Союза.

Содержание предусмотренных проектом решения обязательных правил поведения адресатов регулирования департаментом-разработчиком приведено в достаточной степени.

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

Департаментом-разработчиком отмечено, что достижение цели регулирования осуществляется посредством уточнения:

- отдельных формулировок положений Порядка;

- перечня сведений об органах по оценке соответствия, вносимых в Единый реестр;

- критериев включения в Единый реестр органов по оценке соответствия и исключения органов по оценке соответствия из Единого реестра.

Департаментом-разработчиком надлежащим образом описан механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования посредством принятия проекта решения.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В качестве альтернативы предлагаемому регулированию департаментом-разработчиком рассмотрено сохранение действующего регулирования без изменений.

По мнению департамента-разработчика, действующая редакция Порядка не обеспечивает полное представление уполномоченными органами государств – членов Союза сведений для внесения в Единый реестр и не предусматривает установления критериев необоснованной выдачи документов об оценке соответствия.

Вместе с тем вариант сохранения действующего регулирования может быть приемлем только при условии повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в части выявления и устранения с рынка недобросовестных органов по оценке соответствия, необоснованно выдающих документы об оценке соответствия.

В случае обеспечения указанных условий представляется, что такая цель регулирования, как повышение доверия к результатам деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия государств – членов Союза и признания результатов оценки соответствия продукции требованиям технических регламентов Союза или продукции, включенной в Единый перечень продукции, может быть достигнута.

В этой связи наиболее оптимальным вариантом регулирования представляется внесение в Порядок изменений, предлагаемых проектом решения.

Департаментом-разработчиком в полном объеме обоснована оптимальность варианта регулирования, предусмотренного проектом решения, а также надлежащим образом рассмотрен альтернативный вариант предлагаемому регулированию.

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

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что финансово-экономические последствия для субъектов предпринимательской деятельности отсутствуют.

Вместе с тем следует отметить, что согласно проекту решения в 12-месячный срок с даты его вступления в силу аккредитованные органы по оценке соответствия, включенные в Единый реестр до даты вступления проекта решения в силу, должны будут обеспечить соблюдение критериев, установленных Порядком (в редакции проекта решения), что повлечет дополнительные финансовые и временные затраты для указанных органов по оценке соответствия.

Кроме того, учитывая ужесточение критериев для включения в Единый реестр, предлагаемое проектом решения, органы по оценке соответствия, подающие заявки на включение в Единый реестр, будут нести дополнительные затраты для обеспечения соблюдения указанных критериев по сравнению с действующим регулированием.

В этой связи информационно-аналитическую справку необходимо дополнить информацией о финансово-экономических последствиях для субъектов предпринимательской деятельности.