От 30.05.2017 г. № 14700-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| Минпромторг России |
|  |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта федерального закона |
| На письмо Минпромторга России  от 5 мая 2017 г. № ОВ-29308/10 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О промышленной политике   
в Российской Федерации»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии   
с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший от Минпромторга России (далее – разработчик) проект федерального закона   
«О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О промышленной политике   
в Российской Федерации» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/01-17/00061686).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 17 февраля по 6 марта 2017 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия   
(далее – сводный отчет) в срок с 10 марта по 6 апреля 2017 года.

Согласно пункту 1.5 сводного отчета проект акта разработан во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации   
А.В. Дворковича от 25 мая 2016 г. АД-П9-3054 (далее – Поручение № АД-П9-3054).

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся   
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как средняя.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Рассматриваемым проектом акта предлагается дополнить Федеральный закон   
от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о промышленной политике) положениями, наделяющими Правительство Российской Федерации полномочиями по определению отдельных видов промышленной продукции, в отношении которых будут установлены дополнительные требования к технологическому обеспечению промышленных производств, полномочиями по утверждению порядка определения количества производимых и хранимых видов промышленной продукции и порядка контроля выпускаемых в оборот и находящихся в обороте видов промышленной продукции.

В соответствии с пунктами 1.4 и 3.1 сводного отчета при описании проблемы   
и негативного эффекта, возникающего в связи с наличием данной проблемы,   
на решение которой направлено принятие представленного проектом акта регулирования, разработчиком указывается на то, что в настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены требования   
к технологическому обеспечению промышленных производств, не утвержден порядок определения количества производимых и хранимых видов промышленной продукции,   
а также порядок контроля выпускаемых в оборот и находящихся в обороте видов промышленной продукции.

Однако согласно требованиям пункта 3.4.2 приказа Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» формулирование разработчиком проблемы должно основываться на использовании категории издержек (в том числе убытков в виде реального ущерба и упущенной выгоды), возникающих   
у участников соответствующих общественных отношений вследствие   
ее существования. В этой связи даже наличие прямых поручений по разработке тех или иных нормативных правовых актов не может само по себе, без анализа возможных путей реализации указанных поручений, являться достаточным обоснованием целесообразности введения нового правового регулирования и, соответственно,   
не должно использоваться при формулировании проблемы.

По тем же причинам не может рассматриваться в качестве проблемы отсутствие нормативного правового регулирования в определенной сфере.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации по проекту акта в период с 15 по 19 мая 2017 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также   
в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции   
ПАО НК «РуссНефть» и ПАО «Татнефть», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений с необходимостью учета ряда высказанных замечаний либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

Также поступили позиции ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «ЛУКОЙЛ», которые указывают на нецелесообразность утверждения предлагаемых проектом акта изменений в связи с возникновением негативных последствий для производителей нефти и нефтепродуктов в виде дестимулирующих факторов, ограничивающих производителя в выборе технологий производства продукции.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия в представленной редакции.

1. Проектируемыми положениями статьи 1 проекта акта Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями по определению отдельных видов промышленной продукции, в отношении которых оно устанавливает требования   
к технологическому обеспечению промышленных производств, утверждает порядок определения количества производимых и хранимых видов промышленной продукции,   
а также порядок контроля выпускаемых в оборот и находящихся в обороте видов промышленной продукции.

Следует отметить, что в соответствии с вышеуказанным Поручением   
№ АД-П9-3054, обозначенным разработчиком в сводном отчете в качестве основания   
к разработке проекта акта, Минпромторгу России поручено представить   
в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений   
в законодательство Российской Федерации в части наделения Правительства Российской Федерации или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти полномочием по установлению требований к технологическому обеспечению промышленных производств, утверждению порядка учета производимой и хранимой промышленной продукции, а также порядка обеспечения сохранности показателей   
и свойств промышленной продукции, выпускаемой в обращение и находящейся   
в обращении, установленным требованиям.

Поручение Правительства Российской Федерации по внесению изменений   
в Федеральный закон о промышленной политике, по информации Минэкономразвития России, в Минпромторг России не направлялось.

Вместе с тем в соответствии со статьей 1 Федерального закона о промышленной политике указанный закон регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 3 Федерального закона о промышленной политике промышленная политика – комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Задачами промышленной политики в соответствии с положениями части 2   
статьи 4 Федерального закона о промышленной политике являются в том числе обеспечение технологической независимости национальной экономики, освоение производства инновационной промышленной продукции, поддержка технологического перевооружения.

Таким образом, по мнению Минэкономразвития России, наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по определению отдельных видов промышленной продукции, в отношении которых будут установлены обязательные требования к технологическому обеспечению промышленных производств, порядку определения количества производимых и хранимых видов промышленной продукции, порядку контроля выпускаемых в оборот и находящихся   
в обороте видов промышленной продукции, не является предметом правового регулирования Федерального закона о промышленной политике, противоречит его положениям, а также не соответствует Поручению № АД-П9-3054.

Кроме того, вышеуказанные положения проекта акта не соответствуют законодательству о техническом регулировании Российской Федерации   
и положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного   
в г. Астане 29 мая 2014 г. (далее соответственно – Договор, Союз).

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон № 184-ФЗ) указанный закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении   
и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям   
и сооружениям, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Согласно части 3 статьи 4 Закона 184-ФЗ федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных [статьями 5](consultantplus://offline/ref=0DE6317C6AAC9669B1D354FD66AEE4C4A84C251CF30077689D2D17A2EF1D2AFEF66B7AEAF6E7E0F8FCs6G)   
и [9.1](consultantplus://offline/ref=0DE6317C6AAC9669B1D354FD66AEE4C4A84C251CF30077689D2D17A2EF1D2AFEF66B7AEAF6E7E6FBFCsFG) указанного закона. На основании части 3 статьи 7 Закона № 184-ФЗ   
не включенные в технические регламенты требования к продукции или к продукции   
и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования   
(включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения не могут носить обязательный характер.

Согласно положениям пунктов 2-3 статьи 53 Договора продукция, в отношении которой вступил в силу технический регламент Союза (технические регламенты Союза), выпускается в обращение на территории Союза при условии, что она прошла необходимые процедуры оценки соответствия, установленные техническим регламентом Союза (техническими регламентами Союза).

Государства-члены обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технического регламента Союза (технических регламентов Союза),   
на своей территории без предъявления дополнительных по отношению   
к содержащимся в техническом регламенте Союза (технических регламентах Союза) требований к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия.

Со дня вступления в силу технического регламента Союза на территориях государств-членов соответствующие обязательные требования к продукции или   
к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные законодательством государств-членов или актами Комиссии, действуют только в части, определенной переходными положениями, и с даты завершения действия переходных положений, определенных техническим регламентом Союза и (или) актом Комиссии,   
не применяются для выпуска продукции в обращение, оценки соответствия объектов технического регулирования, государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза.

Таким образом, установление обязательных требований к технологическому обеспечению производства продукции, определению количества производимых   
и хранимых видов продукции не в рамках технических регламентов Союза либо   
(при их отсутствии) не в рамках технических регламентов, принятых в соответствии   
с законодательством о техническом регулировании Российской Федерации,   
не допускается.

Кроме того, относительно применения определенных технологий при производстве промышленной продукции положениями статьи 11 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что при проектировании, строительстве и реконструкции объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся   
к областям применения наилучших доступных технологий, требования   
по обязательному учету нормативов допустимой антропогенной нагрузки   
на окружающую среду, мероприятий по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, применению ресурсосберегающих, малоотходных, безотходных   
и иных технологий, способствующих охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, не применяются до дня опубликования соответствующих информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.

2. Положениями статьи 1 проекта акта разработчик предполагает установление дополнительных видов контроля выпускаемых в оборот и находящихся в обороте видов продукции. При этом разработчиком в проекте акта не определен предмет контроля – безопасность продукции, ее качество, количество или иные параметры.

Учитывая информацию, представленную разработчиком в пояснительной записке к проекту акта, и комментарии в сводке предложений, предметом контроля будет являться качество выпускаемых в оборот на внутренний рынок продуктов переработки нефти.

Обращаем внимание, что в соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2011 г. № 826 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному   
и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»   
(далее – Решение № 826), а также Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июля 2012 г. № 59 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» (далее – Решение № 59) приняты соответствующие наднациональные регламенты.

Согласно пункту 6 Решения № 826 Сторонам (в том числе Российской Федерации) предписано к дате вступления Технического [регламента](consultantplus://offline/ref=A5579298AA56A7D6B6E308ADE4D05375CB58F120EF2B165017A1D859ED06C760ED434FD7EBBF0229j9CDQ) в силу определить органы государственного контроля (надзора), ответственные за осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента, и обеспечить проведение государственного контроля (надзора)   
за соблюдением требований Технического [регламента](consultantplus://offline/ref=A5579298AA56A7D6B6E308ADE4D05375CB58F120EF2B165017A1D859ED06C760ED434FD7EBBF0229j9CDQ) с даты вступления его в силу.

На основании пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации   
от 29 декабря 2012 г. № 1474 «О применении некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам технического регулирования и об органах государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей   
и топочному мазуту»:

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет государственный контроль (надзор) за соблюдением требований   
к автомобильному бензину, дизельному топливу, судовому топливу и мазуту, установленных техническим [регламентом](consultantplus://offline/ref=D740217DBABB9A23DE5F63797E0EBFEDF187B54E4980A3530DD4A0B1C73A6F77B428D6138F7711C6D5t1P) Таможенного союза;

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет государственный контроль (надзор) за соблюдением требований к авиационному бензину и топливу для реактивных двигателей, установленных техническим [регламентом](consultantplus://offline/ref=D740217DBABB9A23DE5F63797E0EBFEDF187B54E4980A3530DD4A0B1C73A6F77B428D6138F7711C6D5t1P) Таможенного союза.

На основании пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации   
от 30 марта 2016 г. № 250 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407» государственный контроль (надзор)   
за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза   
«О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» осуществляется:

- Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии   
в отношении требований к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям на стадии их выпуска в обращение и обращения на рынке;

- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении требований   
к обращению с отработанной продукцией при осуществлении государственного экологического надзора в пределах установленной компетенции.

Таким образом, уполномоченные органы уже определены Правительством Российской Федерации и осуществляют контроль (надзор) за выполнением требований технических регламентов в отношении продуктов нефтепереработки.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 53 Договора государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Союза проводится   
в порядке, установленном законодательством государств-членов. В соответствии   
с частью 1 Закона № 184-ФЗ органы государственного контроля (надзора) вправе осуществлять мероприятия по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по утверждению порядка контроля выпускаемой и находящейся в обороте продукции не предусмотрено Договором, а также действующим законодательством о техническом регулировании Российской Федерации.

3. Альтернативным решением предлагаемому разработчиком регулированию может являться:

- разработка проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований технических регламентов»;

- разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации, предусмотренного статьей 14 Федерального закона о промышленной политике, определяющего перечень, состав и порядок представления информации субъектами деятельности в сфере промышленности (в частности, нефтеперерабатывающими заводами) в государственную информационную систему промышленности;

- разработка проектов изменений в вышеуказанные технические регламенты или разработка стандартов с последующим включением в [Перечн](consultantplus://offline/ref=27AD924D207739A9DA743F8424B989D087F115D1B4BB3BBE78DA7A2C298B2DDB157FABFC4C40E870Y5x0Q)и межгосударственных стандартов, национальных (государственных) государств - членов Таможенного союза (до принятия межгосударственных стандартов), в результате применения которых   
на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований указанных [регламент](consultantplus://offline/ref=27AD924D207739A9DA743F8424B989D087F115D1B4BB3BBE78DA7A2C298B2DDB157FABFC4C40EB70Y5xDQ)ов.

4. Проект акта характеризуется высокой степенью неопределенности понятийного аппарата. Понятия применяемых терминов «технологическое обеспечение промышленных производств», «выпускаемые в оборот», «хранимые виды продукции» на сегодняшний день не определены в действующем законодательстве или определены очень широко (например, термин «промышленное производство»), что может повлечь необоснованное расширение полномочий Правительства Российской Федерации.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

В проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия