От 27.07.2019 № 24087-ВЖ/Д26и

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

 «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в части совершенствования правового регулирования вопросов обеспечения качества пищевой продукции»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктами 26, 27 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве
и безопасности пищевых продуктов» в части совершенствования правового регулирования вопросов обеспечения качества пищевой продукции» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Роспотребнадзором (далее – разработчик), и сообщает следующее.

По информации, представленной разработчиком, проект акта подготовлен в целях реализации мер, предусмотренных Стратегией повышения качества пищевой продукции
в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 1364-р (далее – Стратегия), направлен
на актуализацию нормативной базы в сфере обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, а также гармонизацию норм национального законодательства с актами, составляющими право Евразийского экономического союза.

Проектом акта предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее – Закон) в части уточнения понятийного аппарата, включая определение понятия «качество пищевой продукции», в том числе характеристик, его определяющих (безопасность, потребительские свойства, энергетическую и пищевую ценность, аутентичность и др.), и закрепления принципов здорового питания (пункт 1 Плана мероприятий по реализации Стратегии).

Проект акта направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия повторно. Заключение об оценке регулирующего воздействия, содержащее замечания и предложения в отношении предлагаемого регулирования было направлено разработчику письмом Минэкономразвития России от 14 февраля 2019 г. № 3979-СШ/Д26и (далее – заключение об ОРВ). По замечаниям, изложенным в заключении об ОРВ, было проведено согласительное совещание 5 марта 2019 г. и составлена таблица разногласий, подписанные протокол согласительного совещания и таблица разногласий были направлены разработчику письмом Минэкономразвития России от 18 апреля 2019 г.
№ 12109-СШ/Д26и. При доработке проекта акта замечания Минэкономразвития России разработчиком учтены не были.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Разработчиком проведены публичные обсуждения доработанного проекта акта
и сводного отчета в срок с 26 июня по 4 июля 2019 г. Предложения, полученные в рамках проведения обсуждения проекта акта и сводного отчета, были прокомментированы разработчиком и включены в сводку замечаний и предложений по итогам размещения текста проекта.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [http://regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru/project/28952.html) (ID проекта акта 02/04/11-18/00086053).

1. Исходя из того, что разработчиком не учтены замечания Минэкономразвития России, изложенные в заключении об ОРВ, они остаются актуальными в части избыточного закрепления в проекте акта понятий, установленных в технических регламентах Евразийского экономического союза: «О безопасности пищевой продукции» (TP ТС 021/2011), «О безопасности зерна» (TP ТС 015/2011), «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011), «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного
и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013),
«О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013), «О безопасности рыбы
и рыбной продукции» (ТР ЕАЭС 040/2016), «О безопасности упакованной питьевой
воды, включая природную минеральную воду» (ТР ЕАЭС 044/2017), «О безопасности алкогольной продукции» (ТР ЕАЭС 047/2018). В соответствии с частью 2 статьи 52 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор, Союз) технические регламенты Союза имеют прямое действие на территории Союза, и, следовательно, закрепление
в федеральном законе понятий, установленных в технических регламентах Союза,
не требуется.
2. Также остается актуальным замечание о нецелесообразности включения
в проект акта положений, предлагающих установить обязательные требования в части маркировки, оценки соответствия, утилизации, производства и обращения пищевой продукции, уже установленных в указанных технических регламентах Союза.

В соответствии с положениями статей 51, 52 и 53 Договора 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 в технических регламентах, применяются и исполняются в государствах-членах без изъятий.

Обязательные требования к пищевой продукции не могут быть установлены иными нормативными документами.

Предлагаемое в проекте акта разработчиками понятие «нормативные документы» представляет собой объединение совокупности технических регламентов Союза
и нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих обязательные требования к продукции и связанным с ней процессам.

Считаем такое закрепление избыточным в проекте акта, поскольку частью 3 статьи 53 Договора о Евразийском экономическом союзе закреплено, что «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».

1. Следует отметить, что разработчик проекта акта предусматривает установление обязательных требований к указанной продукции иными документами.
В доработанной редакции проекта акта разработчик уточнил процедуру установления
новых требований к пищевой продукции. Проектируемым пунктом 2 статьи 9 Закона предлагается новый вид требований к пищевой продукции, «направленный на обеспечение сохранения и укрепления здоровья человека», устанавливаемый «в нормативных документах и правовых актах федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на разработку и утверждение федеральных санитарных правил»,
то есть Роспотребнадзором.

Неясно, следует ли из данного положения, что Роспотребнадзор, минуя процедуру внесения изменений в технические регламенты Союза согласно установленной Порядком разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов Евразийского экономического союза, утвержденном решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июня 2012 г. № 48, может «устанавливать» новые требования,
не предусмотренные техническими регламентами.

Данное положение противоречит положениям Договора, а также не учитывает,
что «нормативные документы» (исходя из определения, приводимого разработчиком)
не устанавливают показатели, направленные на укрепление здоровья человека.
Все обязательные требования, устанавливаемые техническими регламентами, направлены
на обеспечение безопасности пищевой продукции.

1. Также пунктом 2 статьи 9 Закона проектируются меры «стимулирования правового, экономического и организационного характера» в отношении изготовителей пищевой продукции «с улучшенными потребительскими свойствами». При этом разработчик не поясняет понятие «улучшенные потребительские свойства» при заданном условии «соответствия национальным стандартам», а также не раскрывает суть «стимулирования правового, экономического и организационного характера».

Предлагаемая редакция указанного требования открывает путь к недобросовестной конкуренции. Предполагаемые правовые и экономические преференции для отдельных видов пищевой продукции содержат риск того, что в сфере обращения документов
на пищевые продукции появятся «двойные стандарты» на одну и ту же категорию продукта – стандарты на продукт и на продукт «с улучшенными потребительскими свойствами».
При этом понятие «улучшенные потребительские свойства» нигде законодательно
не закреплено, отсутствуют критерии «улучшенных потребительских свойств», неясно,
какие именно изменения показателей можно считать улучшением, какое процентное количественное изменение должно составлять улучшение. Проектируемое положение содержит риск возникновения конфликтных ситуаций между производителями продукции и органами государственного надзора.

Также обращаем внимание разработчика, что проектируемое положение не учитывает отсутствие обязательного свободного доступа потребителей к текстам стандартов организаций и отсутствие процедур публичного обсуждения проектов стандартов, устанавливающих требования к продукции. Полагаем целесообразным исключить указанное проектируемое положение.

1. Статьей 4 проекта акта предусматривается наличие механизмов стимулирования производителей пищевой продукции за «обеспечение рациона здорового питания с оптимальным режимом питания», а также «обеспечивающей высокие вкусовые достоинства». При этом в проекте акта отсутствуют критерии «оптимального режима питания», «высоких вкусовых достоинств», не определен механизм реализации проектируемого положения. Таким образом, остается неясным, как производитель пищевой продукции должен обеспечить «оптимальный режим питания» потребителей и по каким критериям будут оцениваться «вкусовые достоинства», достойные стимулирования.
2. К целям повышения качества и безопасности продукции в доработанной редакции проекта акта отнесено «нормирование обеспечения питанием в зависимости
от возрастной категории лиц и их физиологических потребностей, состояния здоровья, показателей качества пищевой продукции». В предыдущей редакции проекта акта речь шла об обеспечении населения детским питанием в зависимости от возрастной категории детей.
Предполагаемая цель проекта акта в настоящей редакции представляется недостижимой
из-за отсутствия механизмов ее достижения – остается неясным, каким образом в масштабах страны может быть организовано нормирование обеспечения питанием лиц различных возрастных категорий в зависимости от состояния их здоровья.
3. Остаются актуальными замечания, изложенные в заключении об ОРВ в части введения ряда понятий, которые либо недостаточно раскрыты, либо содержат в себе существенные противоречия.

Так, например, проектируемые понятия «аутентичность», «здоровое питание», «качество пищевой продукции» содержат риск неоднозначного толкования.

Кроме того, в проект акта вводятся понятия, которые требуют дополнительного определения, так как не закреплены иными нормативными правовыми актами в сфере действия Закона.

Например, в определении понятия «качество пищевой продукции – совокупность характеристик безопасной пищевой продукции, отвечающей требованиям нормативных документов и условиям договора (образцу и (или) иным техническим документам) определяющих ее потребительские свойства (пищевая ценность, аутентичность, сортность (калибр, категория и пр.), удовлетворяющие потребности человека в пище и при обычных условиях их использования, обеспечивающие сохранение и укрепление здоровья человека», практически все составляющие этого положения требуют пояснения и раскрытия.

Так, остается неясным, каким условиям и какого именно договора должна отвечать пищевая продукция. Возможно, имеется в виду договор поставки. Вместе с тем условия договора поставки не обязаны соответствовать требованиям нормативных документов.

Не ясно также о каком «образце» идет речь. На готовую пищевую продукцию
не существует стандартных образцов.

Не ясно, каким «иным техническим документам» должно соответствовать «качество пищевой продукции (одновременно обращаем внимание, что договор и образец не являются техническими документами).

Остается неясным, какие характеристики пищевой продукции обеспечивают «укрепление здоровья человека». Разработчик в доработанной редакции проекта акта оставил данные понятия неизменными и в сопроводительных документах не дает пояснения выбору применяемого определения.

Данное определение понятия не соответствует ни закрепленному Законом – «качество пищевых продуктов – совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования»,
ни приведенному в Стратегии повышения качества пищевой продукции – «качество
пищевой продукции – совокупность характеристик пищевой продукции, соответствующих заявленным требованиям и включающих ее безопасность, потребительские свойства, энергетическую и пищевую ценность, аутентичность, способность удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях использования в целях обеспечения сохранения здоровья человека».

Указанные понятия требуют уточнения в части исключения положений, несущих риск неоднозначного толкования.

1. Актуальными остаются замечания в части проектируемых положений Закона, направленных на регулирование образа жизни физических лиц: соответствие энергетической ценности рационов питания энергетическим затратам; сбалансированность рациона питания по всем незаменимым и заменимым пищевым факторам, включая белки
и аминокислоты, жиры и жирные кислоты, витамины, минеральные вещества; максимальное разнообразие рациона питания; оптимальный режим питания.

Повторно обращаем внимание разработчика, что указанные положения целесообразно регулировать в медицинских организациях, санаторно-курортных организациях, организациях социального обслуживания, организациях отдыха
и оздоровления детей. Ни одно из перечисленных требований не может быть распространено на физических лиц и подлежать государственному контролю, поскольку распространяется на физических лиц, питающихся дома и самостоятельно определяющих свой рацион.

Полагаем, что предлагаемое регулирование выходит за рамки сферы действия Закона, регулирующего отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов
и их безопасности для здоровья человека.

1. В доработанной редакции проекта акта разработчиком изменен ряд положений проектируемой статьи 12.1. Указанная статья предусматривает выдачу сертификата здоровья на экспортируемую пищевую продукцию в страны, законодательством которых предусмотрена необходимость их представления.

Остается неясным дополнение пункта первого указанной статьи исключением государств-членов Союза. Поскольку перемещение товаров по территории Союза регламентируется документами, составляющими право Союза, данное исключение представляется избыточным.

Также проектируемой статьей 12.1 в предыдущей редакции предполагалось,
что сертификат здоровья будет выдаваться на основании результатов государственной регистрации и оценки соответствия пищевой продукции, то есть на основании документов, подтверждающих безопасность пищевой продукции. Представленная редакция проекта акта предполагает, что при выдаче сертификатов здоровья учитываются имеющиеся
в распоряжении у Роспотребнадзора «данные результатов государственного контроля (надзора) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов
и изделий, а также данные, содержащиеся в государственном информационном ресурсе
в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг)».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации
от 16 февраля 2013 г. № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей», указанный ресурс содержит сведения о результатах проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей проверок соответствия товаров, работ, услуг установленным в соответствии
с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров, работ, услуг для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение,
и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, а также иную информацию о проверках деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако данная информация не содержит конкретных сведений о безопасности и качестве конкретных партий пищевой продукции, направляемых зарубежному приобретателю данной продукции.

На основании изложенного представляется, что Роспотребнадзор предполагает осуществлять федеральный государственный контроль всего объема пищевой продукции, предназначенной для вывоза за рубеж.

Поручением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № ДМ-П36-4534 федеральным органам исполнительной власти необходимо на период реализации механизма «регуляторной гильотины» не допускать установления новых требований, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора).

Можно сделать вывод, что статьей 12.1 проекта акта предлагается проводить тотальный контроль пищевой продукции, предназначенной для экспорта, что фактически является установлением новых требований. Указанное требование является избыточным
и подлежит исключению.

1. Считаем необходимым отметить, что необоснованным является предложение об исключении из статьи 13 Закона «Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий» государственного ветеринарного надзора, так как к пищевой продукции относятся в том числе продукты животного происхождения «в натуральном виде», которые могут нести риски заражения болезнями, общими для человека и животных.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также сделан вывод, что проект акта
содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положения, приводящие
к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.