|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| От 21.12.2018 г. № 38177-СШ/Д26и |  |  |
| Минпромторг России |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта федерального закона |
| На письмо Минпромторга России  от 30 ноября 2018 г. № БА-78670/10 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение требований к измерениям объема моторного топлива, сжиженных углеводородных газов, массы компримированного (сжатого) природного газа при отпуске потребителям»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов 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 изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение требований к измерениям объема моторного топлива, сжиженных углеводородных газов, массы компримированного (сжатого) природного газа при отпуске потребителям»   
(далее соответственно – проект акта, КоАП РФ) и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/04/09-18/00084428).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет)   
в срок с 19 октября по 9 ноября 2018 года.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

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

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России   
были проведены публичные консультации по проекту акта в период   
с 4 по 12 декабря 2018 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[[1]](#footnote-1).

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции   
ПАО «Лукойл», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Татнефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Сургутнефтегаз», а также ПАО «Новатэк», согласно которым   
в проектируемых положениях проекта акта содержатся риски, которые могут привести к негативным последствиям для субъектов регулирования, либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

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. В соответствии с пунктом 2 примечаний к проектируемой статье 19.191 КоАП РФ для исчисления размера административного штрафа используется сумма выручки, полученная от реализации *всего* автомобильного бензина, дизельного топлива, сжиженных углеводородных газов и компримированного (сжатого) природного газа на конкретном объекте, на котором установлен данный факт,   
   то есть всех перечисленных *групп моторных топлив*.

Считаем, что такой подход может привести к несоразмерности ответственности и тяжести правонарушения. В частности, в сводке предложений   
по итогам размещения текста проекта акта в комментарии к предложению   
ПАО «Лукойл» разработчик указывает на то, что, основываясь на приведенных Российским топливным союзом данных о средней выручке от реализации всех видов моторного топлива на одной автозаправочной станции (далее – АЗС), средний размер административного штрафа в отношении АЗС, допустившей нарушение требований технического регламента в части несоответствия характеристик топлива, относящихся к физико-химическим показателям, по Москве и Санкт-Петербургу будет составлять для одной АЗС – 2,78 млн. рублей, в региональных центрах –  
1,2 млн. рублей, в городах местного значения – 645 тыс. рублей.

Таким образом, размер штрафа превысит предлагаемое минимальное значение (500 тыс. рублей) в *1,3 раза* для АЗС, расположенных в городах местного значения, в *2,4 раза* для региональных центров и в *5,56 раза* для Москвы и Санкт-Петербурга.

Следует отметить, что штраф будет выплачиваться из прибыли предприятия, которая в условиях действующего соглашения между Правительством Российской Федерации и нефтяными компаниями о стабилизации топливного рынка может быть ограничена, поэтому назначение штрафа даже в размере минимального значения может иметь негативные последствия для экономических показателей автозаправочного предприятия (прежде всего для субъектов малого и среднего предпринимательства – владельцев независимых АЗС).

В этой связи применение мер административной ответственности на основе учета выручки по всем реализуемым топливам в данном случае не позволит установить надлежащую причинно-следственную связь между противоправными действиями и негативными последствиями, что, в свою очередь, не будет способствовать предотвращению и профилактике подобных правонарушений как одной из основных задач правовой системы.

На основании вышеизложенного предлагаем изложить пункт 2 примечаний   
к статье 19.191 КоАП РФ в следующей редакции:

«2. Для исчисления размера административного штрафа, предусмотренного частями 1 или 2 настоящей статьи, используется сумма выручки правонарушителя, полученная от реализации *той группы топлив* (автомобильный бензин, дизельное топливо, сжиженные углеводородные газы или компримированный (сжатый) природный газ)*,* *в отношении которой установлен факт административного правонарушения,* на конкретном объекте, на котором установлен факт административного правонарушения».

Считаем, что предложенный подход к определению размера штрафа позволит дифференцировать наказание для тех нарушителей, которые совершают нарушение преднамеренно, и тех, кто делает это неумышленно, в частности, в связи   
с ошибками в регулировках или контроле за состоянием оборудования. Так, согласно позициям нефтяных компаний нагрузка и, следовательно, вероятность выхода из строя выносных топливораздаточных колонок (как правило, с дизельным топливом, где заправляются большегрузные автомобили) гораздо выше, чем  
у находящихся под общим навесом.

2. Представляется, что нарушение требований к измерениям на АЗС   
и, как следствие, вызванный этим правонарушением недолив топлива приводят   
к увеличению удельной стоимости топлива для потребителя. При этом размер недолива топлива сверх погрешности может составлять всего несколько миллилитров, что, несмотря на малый размер фактического ущерба, может привести к наложению административного штрафа в размере не менее 500 тыс. рублей.

Предлагаем применять дифференцированный подход при исчислении штрафа с учетом допустимой погрешности средств измерений. Конкретные предложения по доработке проекта акта в указанной части были представлены   
в ходе проведения публичных консультаций и представлены в пункте 2 таблицы приложения к настоящему заключению.

3. Предлагаемая проектом акта норма сформулирована таким образом,  
что влечет наложение оборотного штрафа вне зависимости от степени опасных последствий, вызванных правонарушением. Так, перечисленные в проектируемой норме нарушения могут привести в том числе к получению необоснованной выгоды потребителей за счет АЗС и в этом случае организация, ведущая деятельность через конкретную станцию, не только понесет убытки от перелива топлива, но и будет привлечена к административной ответственности.

С учетом вышеизложенного предлагаем разработчику уточнить проектируемую норму статьи 19.191 КоАП РФ и указать, что ответственность применяется только *в случаях нарушения прав потребителей*.

4. Предлагаемая проектом акта конструкция статьи 19.191 КоАП РФ предусматривает наказание за нарушения законодательства об обеспечении единства измерений при реализации топлива только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем, как отмечается в пояснительной записке к проекту акта, причинами правонарушений могут являться преднамеренные незаконные действия работников и должностных лиц предприятий, при которых отсутствует вина организации.

Считаем, что состав административного правонарушения, предусмотренный проектируемой статьей 19.191 КоАП РФ, не учитывает данного обстоятельства.

Таким образом, проект акта предлагается доработать в части исключения возможности назначения административного наказания в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в случае незаконных действий работников и должностных лиц.

Также считаем целесообразным разработчику дополнительно рассмотреть замечания и предложения, поступившие по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (прилагается), на предмет их учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правового регулирования   
в области обеспечения единства измерений.

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.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

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

С.А. Ефимов

(495) 870 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

|  |
| --- |
| Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона |

**Сводная таблица замечаний и предложений представителей предпринимательского сообщества по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение требований к измерениям объема моторного топлива, сжиженных углеводородных газов, массы компримированного (сжатого) природного газа при отпуске потребителям»**

| **№** | **Замечания и предложения** |
| --- | --- |
|  | Проектом акта предусматривается введение нового состава административных правонарушений и мер ответственности за нарушение законодательства об обеспечении единства измерений при отпуске моторных топлив потребителям автозаправочных станций (далее – АЗС).  При этом штраф устанавливается в размере одного (или трех для повторного нарушения) процента суммы выручки от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, но не менее пятисот тысяч рублей.  Согласно пояснительной записке представленной разработчиком в дополнительных материалах к проекту акта в настоящее время возросло количество обращений граждан в Росстандарт, а также число публикаций в средствах массовой информации по факту недолива топлива на АЗС. Так, согласно пояснительной записке, в Центральном федеральном округе из общего количества жалоб на АЗС, жалобы на недолив топлива составили в 2016 году – 21,6 %, в 2017 году – 46,2 %.  Вместе с тем, в пояснительной записке разработчиком также отмечается резкое снижение согласований органами прокуратуры проведения внеплановых проверок по указанным обращениям и публикациям, а также выявления составов административных правонарушений, предусмотренных статьей 19.19 КоАП РФ. Так, согласно пояснительной записке, органами прокуратуры в 2016 году было согласовано 80 % внеплановых проверок в связи с жалобами на недолив топлива, тогда как в 2017 году лишь 17,6 %. При этом в Центральном федеральном округе было проведено 13 проверок в связи с жалобами на недолив топлива, в результате соответствующие нарушения подтвердились только по итогам одной проверки.  Следовательно, можно сделать вывод, что в значительном количестве случаев факты нарушений законодательства об обеспечении единства измерений не находят своего подтверждения.  Таким образом, снижение числа внеплановых проверок в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих реализацию топлива на АЗС, и случаев привлечения их к административной ответственности по статье 19.19 КоАП РФ свидетельствует об эффективности уже действующих норм права в области правоотношений, регулируемых проектом акта. |
|  | Размер санкции является необоснованно завышенным, не соответствующим степени общественной опасности правонарушения, предусмотренного проектируемой нормой.  Установление оборотного штрафа аналогии со штрафом за реализацию некачественного топлива необоснованно в силу несоразмерности наносимого ущерба.  Так, реализация некачественного топлива всегда наносит значительный ущерб государству, добросовестным поставщикам топлива и потребителям, так как сопряжена:  - с поддержкой деятельности «серых» производителей;  - с фальсификацией документов, сопровождающих партию топлива;  - с нанесением повреждений двигателю автомобиля.  Более обоснованным представляется исчислять штраф исходя из оборота конкретного вида топлива, которое было некорректно измерено, на конкретной автозаправочной/ газозаправочной/ компрессорной станции, на которой имело место правонарушений. В противном случае недобросовестные собственники АЗС будут иметь возможность минимизации ответственности, посредством «дробления» бизнеса путем открытия отдельного юридического лица под каждую АЗС; а добросовестные компании, имеющие разветвленную сеть АЗС, будут нести несоразмерно высокую ответственность.  Предлагаемая редакция пунктов 1, 2 статьи 19.191 КоАП РФ:  1. Нарушение законодательства об обеспечении единства измерений в части выполнения измерений объема автомобильного бензина, дизельного топлива при отпуске потребителям через топливораздаточные колонки на автозаправочных станциях, либо объема сжиженных углеводородных газов при отпуске через газораздаточные колонки потребителям на автомобильных газозаправочных станциях, либо массы компримированного (сжатого) природного газа при отпуске через газораздаточные колонки потребителям на автомобильных газонаполнительных компрессорных станциях с нарушением обязательных метрологических требований к ним, в том числе показателей точности измерений, либо с применением средств измерений неутвержденного типа и (или) не прошедших в установленном порядке поверку, либо несоблюдения обязательных метрологических и технических требований к средствам измерений и обязательных требований к условиям их эксплуатации, либо использования при выполнении измерений не допущенных к применению в Российской Федерации единиц величин в случае нарушения прав потребителей -  при превышении допустимой погрешности средства измерений на величину менее двукратной погрешности, установленной действующим законодательством об обеспечении единства измерений, -  влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 0,2 процента суммы выручки от реализации конкретного вида топлива на АЗС, по которым выявлено правонарушение за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации конкретного вида топлива в предшествующем календарном году, но не менее двухсот тысяч рублей.  при двукратном или более превышении допустимой погрешности, установленной действующим законодательством об обеспечении единства измерений средства измерений, -  влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 0,5 процента суммы выручки от реализации конкретного вида топлива на АЗС, по которым выявлено правонарушение за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации конкретного вида топлива в предшествующем календарном году, но не менее пятисот тысяч рублей.  2. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, -  влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 1 процента суммы выручки от реализации конкретного вида топлива на АЗС, по которым выявлено правонарушение за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации конкретного вида топлива в предшествующем календарном году, но не менее двух миллионов рублей.». |
|  | Учитывая предполагаемый существенный рост штрафа с 50-100 тыс. руб. в текущей редакции ст.19.19 КоАП РФ, до 2 млн. руб. для АЗС со средним объемом реализации 15 тыс. литров/сутки и возможное негативное воздействие на бизнес предлагается размер штрафа установить в размере 0,5% от суммы выручки, но не менее 200 тыс. руб. для первого нарушения и 1% от суммы выручки, но не менее 400 тыс. руб. в случае повторного нарушения. |
|  | Для исчисления размера административного штрафа предлагается принимать к расчету сумму выручки предшествующего года за период, начиная с даты последней поверки оборудования. |
|  | Для исчисления размера административного штрафа при расчете выручки за предыдущий год предлагается исключать число месяцев текущего года, в течении которых объект не осуществлял деятельность, находился на ремонте либо в процессе реконструкции/строительства. |
|  | Для исчисления размера административного штрафа предлагается за основу принимать сумму выручки предшествующего года по конкретному заправочному пистолету топливораздаточной колонки, по которому установлен факт административного правонарушения. |
|  | Предложенные проектом акта санкции частей 1 и 2 статьи 19.19¹ КоАП РФ предусматривают наложение на юридических лиц штрафа в размере 1 и 3 процентов суммы выручки от реализации топлива за календарный год на конкретном объекте, на котором установлен факт административного правонарушения, что несопоставимо с совершенным нарушением.  Введение санкций, несопоставимых с совершенным нарушением, создаст коррупционные риски.  Кроме того, в случае принятия проекта акта возникнут риски для начисления увеличенных штрафов в связи с существованием и использованием различных методик проверки топливораздаточных колонок (далее – ТРК) и подходов к измерению объемов нефтепродуктов.  В настоящее время действующими являются две методики поверки ТРК:  Методика поверки топливораздаточных колонок МИ 1864-88 «Колонки топливораздаточные. Методика поверки» (далее – Методика 1864-88) и МИ 2895-2004 «Колонки топливораздаточные. Методика периодической поверки мерника со специальными шкалами» (далее – Методика 2895-2004).  Согласно письму Федерального Агентства по техническому регулированию и метрологии от 06.05.2005 г. № 120/25-2580 предприятия нефтепродуктообеспечения вправе выбирать, какой методикой руководствоваться ФБУ ЦСМ при осуществлении поверки ТРК.  Однако, Росстандарт считает Методику 1864-88 единственно верной.  Наложение крупных денежных штрафов, как меры государственного воздействия, возможно только в случаях умышленных противоправных действий, однако проектом акта это не предусмотрено.  При установлении ответственности необходимо учитывать позицию Конституционного Суда РФ, отраженную в постановлениях от 17.01.2013 № 1-П, от 25.02.2014 № 4-П, согласно которой санкции не должны превращаться в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности. Конституционный суд РФ особо отметил, что наказание должно соответствовать характеру и степени общественной опасности совершенного нарушения, быть справедливым, соразмерным, разумным, сохранять баланс публичного и частного интересов, гуманности закона в правовом государстве. Однако, в данном случае рассматриваемые санкции не отвечают указанным конституционным принципам.  Принятие Законопроекта в представленной редакции приведет к усилению административного давления на субъекты предпринимательства, что не соответствует заданному курсу на снижение административной нагрузки, создание благоприятных условий для бизнеса и улучшение инвестиционного климата в России, неоднократно озвученному Президентом России в посланиях Федеральному собранию. |
|  | Предлагается дополнить обсуждаемую статью 19.191 примечанием следующего содержания:  3. В тех случаях, когда топливо-раздаточная колонка проверена в установленном порядке и на ней имеются все неповреждённые пломбировки, предусмотренные описанием типа, основания для привлечения владельца к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи отсутствуют. |
|  | Имеется несоответствие  по погрешности топливораздаточных колонок:  1. В соответствии **с пунктом 3.4** **приказа** Минэнерго России **№ 179** от 15.03.2016 **в редакции от 24.04.2018 г.** «Об утверждении перечня измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, выполняемых при учете используемых энергетических ресурсов, и обязательных метрологических требований к ним, в том числе и показателей точности измерений» **предельно допустимая относительная погрешность измерений прямым методом динамических измерений объема** и (или) массы при отпуске на автозаправочных станциях через топливораздаточные колонки **должна быть не более ±0,25%** (±0,15%);  2. В соответствии с пунктом 2 приказа Минпромторга России от 02.07.2015 г. № 1815 «Об утверждении Порядка проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке» показатели точности устанавливаются при утверждении типа средства измерения в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона №102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений».  3. Рассмотрим  одно из описаний типа средства измерения на топливораздаточную колонку типа SK700-2.  В пункте «Метрологические и технические характеристики» указано следующее:  - пределы допускаемой основной относительной погрешности при температуре окружающей среды (**20±5)°C** **(при нормальных условиях** в соответствии с ГОСТ 9018-89 «Колонки топливораздаточные. Общие технические условия») **составляют ±0,25%;**  - пределы допускаемой относительной погрешности в диапазоне рабочих температур окружающей среды и топлива (отличных от нормальных условий, при температуре окружающей среды и топлива **в условиях эксплуатации  от минус 40°C до +50°C**) составляют **±0,5%.**  В результате, видим несоответствие нормативных документов:  -  по **Приказу Минпромторга №1815 и ФЗ № 102 погрешность топливораздаточных колонок в процессе эксплуатации не должна выходить за пределы ±0,5%**  **- по Приказу Минэнерго № 179 погрешность топливораздаточных колонок не должна превышать погрешность ±0,25%.**  Так же хотелось вы добавить, из практики, реальная погрешность топливораздаточных колонок от изменения температуры окружающей среды и топлива в течение года меняется в пределах ±0,5%. Для того, чтобы погрешность дозы выдачи топливораздаточных колонок в течение межповерочного интервала (1 год)  вписывалась в показание погрешности ±0,25% необходимо проводить периодическую настройку топливораздаточных колонок, а, следовательно, проводить государственную поверку государственной метрологической службой, что ведет к большим материальным затратам.  На основании вышеизложенного, до внесения изменений в КоАП РФ в части ответственности за нарушение требований к измерениям объема моторного топлива, СУГ, массы компримированного (сжатого) природного газа при отпуске потребителям" об усилении ответственности за нарушение законодательства в части выполнения измерений объема топлива при отпуске потребителям через топливораздаточные колонки на автозаправочных станциях с нарушением показателей точности измерений необходимо  **пункт 3.4 Приказа Минэнерго России № 179 от 15.03.2016 г. в редакции от 24.04.2018 г. «Об утверждении перечня измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, выполняемых при учете используемых энергетических ресурсов, и обязательных метрологических требований к ним, в том числе и показателей точности измерений» привести в соответствие с Приказом Минпромторга № 1815 и Федеральным законом № 102 «Об обеспечении единства измерений», т.е. установить предельно допустимую относительную погрешность топливораздаточных колонок не превышающую ±0,5%.** |

1. Письмо Минэкономразвития России от 4 декабря 2018 г. № Д26и-673. [↑](#footnote-ref-1)