|  |
| --- |
| № 7716-СШ/Д26и от 24.03.2017 |
|  |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за реализацию, хранение и транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV 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 проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за реализацию, хранение и транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Роспотребнадзором
(далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

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 проекта акта и сводного отчета в срок с 1 февраля по 2 марта 2017 года.

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 акта 02/04/02-17/00061715). Разработчиком представлена сводка предложений по итогам размещения текста проекта акта, в которой представлены сведения об учете или причинах отклонения представленных в рамках публичного обсуждения проекта акта замечаний и предложений.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России были проведены публичные консультации в срок с 15 по 21 марта 2017 г., по результатам которых замечания и предложения представили Союз участников потребительского рынка (СУПР), ЗАО «ТД «Перекресток» (справка прилагается).

Проектом акта Кодекс об административных правонарушениях (далее – КоАП) дополняется статьей 14.2.1 «Реализация, хранение, транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации», в соответствии с которой реализация, хранение, транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 до 5 тыс. рублей с конфискацией предметов административного правонарушения или без таковой; на должностных лиц – от 30 до 50 тыс. рублей; на индивидуальных предпринимателей – от 30 до 50 тыс. рублей с конфискацией предметов административного правонарушения или без таковой; на юридических лиц – от 70 до 100 тыс. рублей с конфискацией предметов административного правонарушения или без таковой.

Одновременно проектируются изменения главы 23 КоАП в части определения следующих лиц и органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных проектом акта:

судьей в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (изменения статьи 23.1 КоАП);

органами, осуществляющими государственный ветеринарный надзор (изменения статьи 23.14 КоАП);

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и государственный земельный надзор (в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения), его территориальными органами (изменения статьи 23.15 КоАП);

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (изменения статьи 23.49 КоАП).

Согласно пункту 1.4 сводного отчета проект акта разработан для решения следующей проблемы: «Законодательное установление запрета на ввоз и (или) перевозку отдельных товаров на территорию Российской Федерации влечет и запрет оборота (реализации, хранения и транспортирования) таких товаров на территории Российской Федерации. Однако законодательством Российской Федерации административная ответственность за нарушение указанного запрета не установлена».

В соответствии с пунктом 3.1 сводного отчета проектом акта предусмотрена ответственность за «реализацию, хранение и транспортирование запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации товаров во всех случаях, когда такой запрет будет установлен».

При этом разработчик обращает внимание на следующие нормативные правовые акты, явившиеся согласно данным сводного отчета основанием для разработки проекта акта:

Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – Указ № 560);

постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778
«О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г.
№ 560, от 24 июня 2015 г. № 320 и от 29 июня 2016 г. № 305» (далее – Постановление
№ 778);

Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2016 г. № 1 «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан или Киргизской Республики через территорию Российской Федерации» (Указ № 1).

По результатам рассмотрения проекта акта были выявлены следующие риски.

1. Разработчиком неоднократно в сводном отчете указано, что «установление запрета на ввоз и (или) перевозку отдельных видов товаров на территорию Российской Федерации влечет и запрет оборота (реализации, хранения и транспортирования) таких товаров».

Обращаем внимание, что Указом № 560 и постановлением № 778 определен запрет на ввоз определенных видов продукции.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации запрет на реализацию и хранение указанной продукции не предусмотрен.

В части определения запрета на транспортирование запрещенной к ввозу на территорию Российской Федерации продукции на основании положений Указа № 1 обращаем внимание на следующее. Указом № 1 определяются правила осуществления международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан или Киргизской Республики через территорию Российской Федерации. Пунктом 1.2 Указа № 1 определено, что в случае обращения Правительства Республики Казахстан или Правительства Киргизской Республики Правительство Российской Федерации вправе разрешить автомобильные и железнодорожные перевозки отдельных товаров, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденный постановлением № 778.

Таким образом, запрет на транспортирование запрещенных к ввозу видов продукции по территории Российской Федерации (кроме ограничений транзитных перевозок) также не установлен законодательством Российской Федерации.

В пояснительной записке к проекту акта, а также пункте 3.1 сводного отчета разработчиком отмечено, что проектом акта предлагается внести в КоАП изменения, направленные на установление административной ответственности за реализацию, хранение и транспортирование запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации товаров «во всех случаях, когда такой запрет будет установлен законодательством Российской Федерации».

Обращаем внимание, что КоАП не устанавливает самостоятельные административно-правовые запреты, а лишь предусматривает ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В отсутствие в нормативных правовых актах Российской Федерации прямых запретов на реализацию, хранение, транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации, определение административного наказания за указанные деяния представляется несвоевременным и избыточным.

Кроме того, обращаем внимание на временность установленного запрета на ввоз отдельных видов товаров на территорию Российской Федерации. Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 305 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» период запрета осуществления внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившиеся к такому решению, определен с 6 августа 2016 г. по 31 декабря 2017 года.

1. В соответствии с пунктом 2 указа Президента Российской Федерации
от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – Указ
№ 391) при определении нормы об уничтожении запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению, определено, что положения Указа № 391 не применяются в отношении товаров, ввезенных физическими лицами для личного пользования.

Вместе с тем проектируемые санкции распространяются также на граждан, административный штраф за «реализацию, хранение или транспортирование» для которых предусмотрен в размере от 3 до 5 тысяч руб. с конфискацией или без таковой предметов административного правонарушения.

Включение граждан в перечень лиц, в отношении которых проектируются административные наказания, представляется некорректным.

Одновременно остается неясным механизм реализации мероприятий по контролю за реализацией, хранением, транспортированием товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации, осуществляемых органами, предусмотренными пунктами 3, 4, 5 проекта акта (Россельхознадзор, Росапотребнадзор), в отношении граждан.

1. Кроме того, определение Россельхознадзора и Роспотребнадзора органами, рассматривающими дела об административных правонарушениях, предусмотренных проектом акта, также представляется некорректным в связи с тем, что полномочия по контролю и надзору за реализацией, хранением, транспортированием товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»,
от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» не предусмотрены.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 774 «Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2017 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию» решение об изъятии и уничтожении запрещенной к ввозу продукции принимается уполномоченными должностными лицами Федеральной таможенной службы, или Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, или Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – уполномоченные должностные лица) в пределах их компетенции, обнаружившими факт осуществления внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации запрещенной к ввозу продукции.

Таким образом, речь идет о контрольных мероприятиях по контролю за ввозом продукции при осуществлении внешнеэкономических операций в рамках определенных законодательством Российской Федерации полномочий указанных выше федеральных органов исполнительной власти.

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

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

**Справка о результатах публичных консультаций,**

**проведенных в рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за реализацию, хранение и транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации»**

В рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за реализацию, хранение и транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации» (далее – проект акта) с 15 по 21 марта
2016 г. были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности, по результатам которых замечания и предложения были представлены Союзом участников потребительского рынка (СУПР) и ЗАО «ТД «Перекресток» представила следующие предложения:

СУПР: «В соответствии со Сводным отчетом, проблемой является отсутствие административной ответственности за оборот (реализацию, хранение и транспортирование) продукции, запрещенной к ввозу. Полагаем, что проблемой является не отсутствие санкций, а собственно оборот запрещенной к ввозу продукции. Вместе с тем в Сводном отчете не приведено обоснование наличия проблемы (расчеты, статистика оборота запрещенной к ввозу продукции) для введения предлагаемых административных санкций.

Так, в средствах массовой информации в последнее время заявлялось об отсутствии случаев массового оборота в Российской Федерации «санкционной» продукции. К негативным последствиям могут быть отнесены:

1. Передача полномочий применять конфискацию предметов административного правонарушения органам надзора, а не судам

2. Возможность применять санкции не только органам федерального, но регионального уровня (в рамках ветеринарного надзора)

3. Несогласованность и несоразмерность ответственности, предусмотренной КоАП в части ввоза запрещенной продукции (ст.16.2) и ответственности, предусмотренной в проекте.

4. Отсутствие единого механизма введения запретов для ввоза продукции, в т.ч. обеспечение возможности оборота продукции, ввезенной до введения запрета.

5. Проектом не предусмотрено проведение административных расследований в случаях совершения административных правонарушений по проектируемой статье. Таким образом, протокол об административном правонарушении может быть оформлен непосредственно сразу после проверки. Вместе с тем, установление всех обстоятельств (например, факта отнесения продукции к запрещенной к ввозу), особенно с учетом того, что ввоз может быть введен одним органом власти, а контроль осуществляться – другим, требует более тщательного подхода к применению санкций. На практике возникают споры с органами власти, поставщиками, ФТС в связи с правильностью указания кодов ТН ВЭД ЕАЭС в декларациях о соответствии, сложности с определением момента ввоза и пр.

6. Проектом не предусмотрено разграничение составов ст.14.2 КоАП «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена» и проектируемой статьи. Это приведет к дублированию и конкуренции санкций. Не исключено применение и той, и другой статьи КоАП к одному субъекту.

7. Разработчик сделал вывод об отсутствии необходимости изменения, дополнения, введения новых нормативных правовых актов. Вместе с тем, по практике введения запрета «санкционной» продукции, нормативные правовые акты, регламентирующие проведение ветеринарного, карантинного фитосанитарного надзора, и надзора в сфере защиты прав потребителей, административные регламенты и пр. , требуют изменений и актуализации.

8. Разработчик сделал вывод об отсутствии дополнительных расходов из бюджета, а также увеличения численности федеральных государственных служащих. Полагаем, что это не соответствует действительности. Так, потребуют увеличения затрат действия с конфискованной продукцией, вероятно введение новых форм отчетности, как для федеральных, так и для региональных органов надзора

В соответствии со ст. 16.3 КоАП, за ввоз продукции с несоблюдением установленных ограничений предусмотрена административная ответственность для граждан, должностных лиц и юридических лиц. В тоже время проектом предлагается установить ответственность за оборот, по сути, той же продукции, но с другим субъектным составом (дополнены индивидуальными предпринимателями) и другой, более жесткой величиной ответственности. Полагаем это не отвечает принципам соразмерности и справедливости наказания, поскольку основным субъектом, причиняющим вред охраняемым отношениям является именно лицо, ввозящее продукцию с нарушением запретов. Кроме того, такая диспропорция может привести к ослаблению таможенного контроля, с одновременным усилением контроля внутреннего рынка Российской Федерации. Что приведет к дисбалансу затрат бюджета соответствующих органов надзора.

Для вступления в силу проекта требуется переходный период не менее 6 месяцев, для возможности подготовки и утверждения единого перечня запрещенных к ввозу и дальнейшему обороту товаров, а также порядка оборота продукции, ввезенной до введения запрета.

Невыполнимым является обеспечение отсутствия оборота продукции непосредственно в момент введения запрета ввоза на территорию Российской Федерации. Так, в обороте может находится продукция, ввезенная до введения запрета.

В соответствии с проектом, к запрещенной к ввозу продукции будет отнесена не только т.н. «санкционная» продукция, включенная в решения Президента и Правительства Российской Федерации, но и любая другая продукция, которая запрещается к ввозу на основании решений федеральных органов исполнительной власти. Так, Россельхознадзор на сайте в разделе «ввоз, вывоз, транзит» (http://www.fsvps.ru/fsvps/importExport) размещает информацию о запрете ввоза тех или иных партий продукции в виде указаний, зачастую без каких-либо идентифицирующих признаков (например, кода ТН ВЭД ЕАЭС, адреса изготовителя и пр.), позволяющих в дальнейшем контролировать данную продукцию в обороте. При этом такие запреты могут вводиться без каких-либо отсрочек, введение таких запретов (порядок, анализ рисков и пр.) ничем не регламентировано. Вместе с тем ст.16.2 КоАП предусмотрена ответственность за несоблюдение запретов и ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза или в Российскую Федерацию, которые четко определены – это международные договоры государств - членов Евразийского экономического союза, решения Евразийской экономической комиссии, нормативные правовые акты Российской Федерации.

Полагаем целесообразным установить аналогичное уточнение в проекте – например, в виде «Реализация, хранение и транспортирование товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации». Данный единый перечень товаров, запрещенных к ввозу, должен быть введен, утвержден, опубликован и постоянно обновляем. Также в этом перечне предлагаем установить возможность переходного периода, в течение которого запрещенная продукция, законно ввезенная до введения запрета, может быть реализована, либо отозвана. На практике, отзыв из оборота продукции занимает у приобретателей не менее 1 месяца. Стоимость отзыва 1 ед. продукции, реализуемой в розничных объектах в 5 субъектах Российской Федерации, в среднем 100 руб.».

ЗАО «ТД «Перекресток»: «Законопроект предусматривает дополнение КоАП РФ статьей, устанавливающей ответственность за реализацию, хранение, транспортировку товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации.

 При этом на момент введения запрета ввоза (если запрет ввоза не содержит требований о немедленном уничтожении товаров), товар может находиться на реализации, хранении, в том числе у организаций розничной торговли. В результате чего любые действия с указанным товаром будут подпадать под административную ответственность с момента введения запрета и у организаций будет отсутствовать законное право на реализацию остатков указанного товара, их хранение, транспортировку, что повлечет необоснованные ограничения в отношении товара, который был правомерно ввезен организациями розничной торговли до введения запрета, а также убытки для указанных организаций.

 В связи с этим предлагаем скорректировать норму, предусмотрев, что указанная норма не будет распространяться в отношении товара, находящегося в обороте до введения запрета, в отношении которого отсутствует требование об обязательном уничтожении.

Учитывая, что уничтожение товара также сопряжено с процессом хранения и транспортировки товара, во избежание необоснованного привлечения организаций к административной ответственности рекомендуем дополнить ст. 14.2.1. КоАП РФ следующим положением:

 «Настоящая статья не применяется к хранению и транспортировке товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации из их места нахождения в место уничтожения или утилизации, в целях дальнейшего уничтожения (утилизации) указанных товаров».